

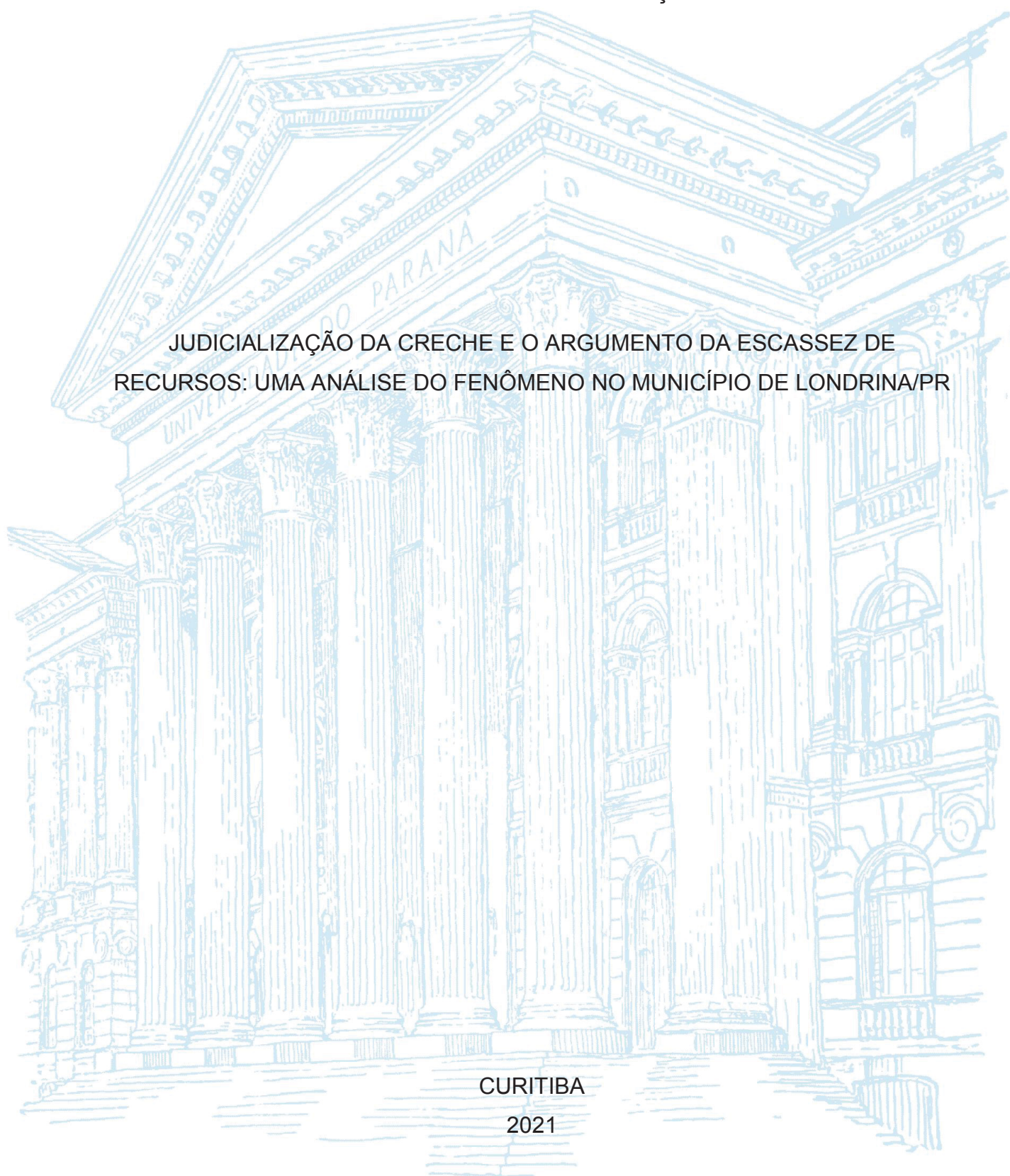
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ALINE DE BARROS VIDAL GONÇALVES

JUDICIALIZAÇÃO DA CRECHE E O ARGUMENTO DA ESCASSEZ DE
RECURSOS: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR

CURITIBA

2021



ALINE DE BARROS VIDAL GONÇALVES

JUDICIALIZAÇÃO DA CRECHE E O ARGUMENTO DA ESCASSEZ DE
RECURSOS: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestra em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Adriana Aparecida Dragone Silveira

CURITIBA

2021

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Gonçalves, Aline de Barros Vidal.

Judicialização da creche e o argumento da escassez de recursos :
uma análise do fenômeno no município de Londrina/PR / Aline de Barros
Vidal Gonçalves. – Curitiba, 2021.
146 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientadora: Profª Drª Adriana Aparecida Dragone Silveira

1. Educação e Estado – Londrina (PR). 2. Políticas educacionais. 3.
Educação – Aspectos econômicos. 4. Educação – Financiamento. 5.
Direito à educação. 6. Educação infantil. I. Título. II. Universidade Federal
do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -
40001016001P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de ALINE DE BARROS VIDAL GONÇALVES intitulada: JUDICIALIZAÇÃO DA CRECHE E O ARGUMENTO DA ESCASSEZ DE RECURSOS: UMA ANÁLISE DO FENÔMENO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR, sob orientação da Profa. Dra. ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA, que após terem Inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa. A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 02 de Março de 2021.

Assinatura Eletrônica

17/03/2021 10:21:09.0

ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

17/03/2021 10:19:17.0

NALU FARENZENA

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL)

Assinatura Eletrônica

23/03/2021 11:49:37.0

DANIELA DE OLIVEIRA PIRES

Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Rockefeller nº 57 ? Rebouças - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: ppge.ufpr@gmail.com

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.
Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 83222

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp>
e insira o código 83222

AGRADECIMENTOS

A Deus, por não me abandonar nos momentos difíceis e por me permitir chegar até aqui.

À minha querida orientadora, Adriana, por ter apostado em mim desde a graduação e por ter me ensinado sempre com muita dedicação e paciência. Tenho o privilégio de ter sido sua orientanda nos últimos seis anos e faço questão de ressaltar a leveza que é conviver com você! Sempre muito humana e compreensiva. Você é inspiradora! Sua orientação assertiva tornou possível a conclusão deste trabalho.

Às professoras Daniela de Oliveira Pires e Nalu Farenzena, pelas valiosas contribuições na banca de qualificação e pelo carinho e respeito com que avaliaram meu trabalho.

À querida amiga Barbara Cristina Hanauer Taporosky, por ser tão generosa, prestativa e amável. Você sabe o quanto foi essencial para a conclusão desse trabalho, não só por todos os ensinamentos e contribuições, mas também pelo suporte emocional em todos os momentos, na academia e na vida. Obrigada por tudo e por tanto!

A todos os professores do Núcleo de Políticas Educacionais, que sempre me apoiaram e que contribuíram muito durante toda a minha jornada na UFPR.

Ao meu grupo de pesquisa, por todos os encontros, contribuições e aprendizado.

Ao meu marido, Ronaldo, por ser meu maior incentivador. Reconheço e agradeço seu apoio em todos os momentos. Obrigada por compartilhar meus sonhos! Amo você!

Aos meus pais, Marina e Olívio, por todo o amor, apoio e sacrifícios. Ao meu irmão, Murilo, e ao meu padrasto, Donis, por toda torcida.

Aos familiares e amigos, que mesmo à distância torceram e acreditaram. Em especial aos meus amigos na fé, que não cansaram de orar por mim e pela finalização desse trabalho.

Aos colegas de turma, por todo o aprendizado compartilhado e pelos momentos de leveza e descontração.

À Capes, pelo apoio financeiro, sem o qual não seria possível a realização desse trabalho.

RESUMO

O presente trabalho teve como objetivo analisar, a partir do processo judicial de suspensão de liminar com alegação de escassez de recursos ocorrido no estado do Paraná, as implicações para a jurisprudência do estado e para a judicialização da creche no município de Londrina. O estudo utilizou uma abordagem qualitativa, com a realização de um mapeamento das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR), no período de 2005 a 2019, e um estudo de caso para analisar o contexto referente ao município de Londrina. Realizou-se um estudo teórico acerca da expansão do Poder Judiciário, evidenciando as críticas e controvérsias a respeito de sua atuação. Ademais, discorreu-se sobre a judicialização da educação e sobre o direito à Educação Infantil, evidenciando a importância da declaração legal e do financiamento como condição para sua plena realização. O estudo de caso em Londrina reuniu dados sobre o contexto de oferta da Educação Infantil, sobre o financiamento e sobre a judicialização da creche. O mapeamento das decisões do estado se deu por meio de busca no sítio eletrônico do TJ-PR utilizando o descritor “creche”. Foram encontradas 4.287 decisões em 60 dos 399 municípios do Paraná, das quais, 3.855 discutiram a respeito do direito ao acesso à creche. Os resultados para o estado apontam que o direito à vaga foi deferido em 98,05% dos casos e indeferido em 1,95% dos casos. O indeferimento do direito ocorre liminarmente por meio das suspensões de liminares. Contudo, nas decisões de mérito, o TJ-PR adota a postura de deferir o direito. Sendo assim, concluiu-se que o processo de suspensão de liminares ocorrido em alguns municípios do estado não altera a jurisprudência do TJ-PR. Todavia, há que se ressaltar que as suspensões de liminares, apesar de não negarem o direito *a priori*, mas sim em decorrência do potencial lesivo à segurança e à economia públicas, acabam protelando a efetividade do direito devido à morosidade do processo judicial. Infere-se que referida morosidade resultou na diminuição do número de ações no estado. Ademais, em 2019 o TJ-PR deliberou mais a respeito das implicações das suspensões de liminares do que propriamente a respeito do direito meritariamente, o que foi considerado como um efeito indireto interno da suspensão. Os resultados no âmbito do município de Londrina apontam que o deferimento ocorre em 99,49% e o indeferimento em 0,51% dos casos. Saliente-se que foram identificados efeitos indiretos da suspensão de liminar para o município, tais como: parcialização do atendimento em creche para dar cumprimento ao grande número de decisões judiciais; diminuição no número de decisões devida à morosidade judicial; e a criação de uma central de vagas para organizar a fila de espera por creche e a política de oferta no município. Por fim, conclui-se que o argumento da escassez de recursos utilizado pelos municípios nas suspensões de liminares não é avaliado em profundidade pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: Direito à educação; Educação Infantil; Judicialização; Reserva do Possível; Políticas educacionais.

ABSTRACT

The present work aimed to analyze, from the judicial process of suspension of injunction with allegation of scarcity of resources occurred in the state of Paraná, the implications for the jurisprudence of the state and for the judicialization of the daycare center in the municipality of Londrina. The study used a qualitative approach, with a mapping of the decisions given by the Court of Justice of Paraná (TJ-PR) in the period from 2005 to 2019 and a case study to analyze the context referring to the municipality of Londrina. A theoretical study was conducted on the expansion of the Judiciary, evidencing the criticisms and controversies regarding its performance. In addition, there was talk about the judicialization of education and the right to Early Childhood Education, highlighting the importance of legal declaration and financing as a condition for its full realization. The case study in the city of Londrina gathered data on the context of the provision of Early Childhood Education, on the financing and on the judicialization of daycare. The mapping of the decisions of the state was carried out through a search on the TJ-PR website using the descriptor "day care". A total of 4,287 decisions were found in 60 of the state's 399 municipalities, of which 3,855 discussed the right to access to daycare. The results for the state indicate that the right to the vacancy was granted in 98.05% of the cases and rejected in 1.95% of the cases. The rejection of the right occurs in the same way through the suspension of injunctions, however, in the decisions of merit, the TJ-PR adopts the position of deferring the right, so it was concluded that the process of suspension of injunctions occurred in some municipalities of the state does not change the jurisprudence of the TJ-PR. However, it should be emphasized that the suspensions of injunctions, although they do not deny the *right a priori*, but rather due to the potential harmful to public security and economy, end up deprotecting the effectiveness of the right due to the length of the judicial process. It is inferred that this delay resulted in a decrease in the number of actions in the state. Moreover, in 2019 the TJ-PR deliberated more on the implications of suspensions of injunctions than properly regarding the right meritoriously, which was considered as an internal indirect effect of the suspension. The results within the municipality indicate that the approval occurs in 99.49% and the rejection in 0.51% of the cases. It should be noted that indirect effects of the suspension of injunction for the municipality were identified, such as: partialization of daycare to comply with the large number of judicial decisions; decrease in the number of decisions due to judicial delay; and the creation of a central vacancies to organize the waiting list for daycare and the offer policy in the municipality. Finally, it is concluded that the argument of the scarcity of resources used by municipalities in the suspensions of injunctions is not evaluated in depth by the Judiciary.

Keywords: Right to education; Early Childhood Education; Judicialization; Reservation of the Possible; Educational policies.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR <i>PER CAPITA</i> , BRASIL, 2004 A 2016.	55
GRÁFICO 2: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR RAÇA/COR, BRASIL, 2004 A 2016.	55
GRÁFICO 3: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO URBANA E RURAL, BRASIL, 2004 A 2016.	56
GRÁFICO 4: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA, POR QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR <i>PER CAPITA</i> , BRASIL, 2004 A 2016.	57
GRÁFICO 5: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA POR RAÇA/COR, BRASIL, 2004 A 2016.	57
GRÁFICO 6: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA, POR LOCALIZAÇÃO URBANA E RURAL, BRASIL, 2004 A 2016.	58
GRÁFICO 7: DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS DECISÕES SOBRE CRECHE PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.	72
GRÁFICO 8: DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS DECISÕES, LONDRINA-PR, 2014 A 2018.	104

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DAS DECISÕES SOBRE CRECHE POR MUNICÍPIO, PARANÁ, 2006 A 2019.	73
TABELA 2: NATUREZA DAS DECISÕES SOBRE CRECHE PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.	74
TABELA 3: ASSUNTOS DISCUTIDOS NOS RECURSOS SOBRE DECISÕES QUE ENVOLVEM CRECHE, PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.	76
TABELA 4: MUNICÍPIOS QUE POSSUEM AÇÕES DE SUSPENSÃO DE LIMINAR PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.	81
TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS E CONVENIADAS POR ETAPA, LONDRINA, 2019.	87
TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DETALHADA, LONDRINA, 2008 A 2019.	88
TABELA 7: PROPORÇÃO DA OFERTA DA CRECHE ENTRE SETORES PÚBLICO E PRIVADO, LONDRINA, 2008 A 2019.	89
TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DETALHADA, LONDRINA, 2008 A 2019.	91
TABELA 9: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA CRECHE POR JORNADA DE ATENDIMENTO, LONDRINA, 2008 A 2019.	92
TABELA 10: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA PRÉ-ESCOLA POR JORNADA DE ATENDIMENTO, LONDRINA, 2008 A 2019.	93
TABELA 11: TAXA DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, LONDRINA, 2010, 2015 E 2019.	94
TABELA 12: COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS E DE TRANSFERÊNCIAS, LONDRINA, 2010 A 2019.	95
TABELA 13: VALORES EM REAIS E PERCENTUAL INVESTIDO EM MDE, LONDRINA, 2010 A 2019.	96
TABELA 14: COMPARATIVO ENTRE REPASSE E RETORNO DO FUNDEB, LONDRINA, 2010 A 2019.	97
TABELA 15: TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE EM VALORES, LONDRINA, 2010 A 2019.	97

TABELA 16: GASTO/ALUNO/ANO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, LONDRINA, 2010, 2015 E 2019.....	98
TABELA 17: GASTO/ALUNO/ANO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, LONDRINA, 2010, 2015 E 2019.....	99
TABELA 18: TRANSFERÊNCIAS DO FNDE, LONDRINA, 2010 A 2019.	100

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: PREVISÃO DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ANTERIOR À CF/88.	48
QUADRO 2: COMPARAÇÃO DA META DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO	84

LISTA DE SIGLAS

CAPES	- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQi	- Custo Aluno-Qualidade Inicial
CF/88	- Constituição Federal de 1988
CPC	- Código de Processo Civil
CRAS	- Centro de Referência de Assistência Social
EC	- Emenda Constitucional
ECA	- Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	- Estados Unidos da América do Norte
FINEDUCA	- Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FNDE	- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	- Fundo de Participação dos Estados
FPM	- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IPARDES	- Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPCA	- Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LDB/96	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDE	- Laboratório de Dados Educacionais
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	- Ministério da Educação
MIEIB	- Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil
NCPC	- Novo Código de Processo Civil
NRF	- Novo Regime Fiscal
PEC	- Proposta de Emenda à Constituição
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PEE-PR	- Plano Estadual de Educação do Paraná
PIB	- Produto Interno Bruto
PME	- Plano Municipal de Educação
PNAE	- Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE	- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	- Plano Nacional de Educação
PROINFÂNCIA	- Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
RREO	- Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SIMEC	- Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SIOPE	- Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STF	- Supremo Tribunal Federal
TAC	- Termo de Ajustamento de Conduta
TJ-PR	- Tribunal de Justiça do Paraná

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 DESAFIOS E CRÍTICAS AO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	25
2.1 NOTAS SOBRE A EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO	26
2.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: CARACTERÍSTICAS E CONTROVÉRSIAS 30	
2.3 A EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO DE RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA	40
3 AMPLIAÇÃO DA DECLARAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL, MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE JUDICIAL E FINANCIAMENTO ADEQUADO 48	
3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO PÓS-1988	50
3.2 NOTAS SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	61
4 JUDICIALIZAÇÃO DA CRECHE NO PARANÁ	70
4.1 PROCEDIMENTO DE COLETA	70
4.2 A LITIGÂNCIA DA CRECHE NO PARANÁ	72
4.3 AS SUSPENSÕES DE LIMINARES: ARGUMENTOS DE ORDEM FINANCEIRA 78	
4.4 ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR	83
4.4.1 Notas sobre os Planos Estadual e Municipal de Educação	83
4.4.2 Contexto de oferta da Educação Infantil em Londrina	85
4.4.3 O financiamento da educação em Londrina	95
4.4.4 Judicialização da creche em Londrina	101
4.5 IMPLICAÇÕES DA SUSPENSÃO DE LIMINAR PARA A JUDICIALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA E PARA A JURISPRUDÊNCIA DO TJ-PR	111
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
REFERÊNCIAS	131
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DEFENSOR PÚBLICO	143
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADOR DO MUNICÍPIO 144	
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETARIA DE EDUCAÇÃO 146	

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi responsável pelo reestabelecimento e ampliação de uma gama de direitos, dentre eles, os direitos sociais, declarados em seu artigo 6º. Além disso, promulgou e fortaleceu mecanismos e instituições dos quais os cidadãos podem fazer uso em caso de lesão ou ameaça desses direitos. A declaração se constitui como um importante instrumento para sua exigibilidade por parte dos cidadãos. Nesse sentido, Cury (1998) ressalta a importância dessa declaração, sobretudo em casos de países com tradição elitista, como o Brasil.

No entanto, para proteger os direitos não basta apenas declará-los (BOBBIO, 2004). Nessa lógica, direitos sociais requerem uma intervenção direta e ativa para que sejam garantidos, evidenciando um caráter positivo, no qual “o Estado deve agir de modo a realizar as prestações em que se traduzem os direitos” (SANTOS, 2013, p. 51), impondo obrigações aos poderes públicos para a concretização dos direitos sociais, mediante a implementação de políticas públicas (SARLET, 2008; DUARTE, 2007).

Não obstante, quando o Poder Público é omissos ou insuficiente quanto às políticas públicas para prestação do direito declarado, comprometendo sua eficácia, o cidadão pode exigí-lo. A omissão ou insuficiência do Estado, somada à conscientização e expectativa dos cidadãos quanto aos direitos declarados e o fortalecimento das instituições do Sistema de Justiça pela CF/88, como a Defensoria Pública e o Ministério Público, resultam em um “ambiente favorável à utilização do sistema de justiça como uma arena institucional eficiente na garantia de direitos sociais como saúde, educação, assistência, habitação, saneamento, etc.” (OLIVEIRA, 2019, p. 19).

Nesse contexto, o Poder Judiciário tem uma expansão crescente e vem sendo acionado no Brasil, com base na Constituição e legislação infraconstitucional, para reivindicar e questionar a implementação de políticas públicas (TAYLOR, 2007; OLIVEIRA, 2019). Uma vez acionado, o Poder Judiciário responde e pode interferir nas políticas públicas em suas diferentes fases, assumindo, por vezes, o papel do Executivo e do Legislativo, processo denominado de *judicialização da política pública* (OLIVEIRA, 2019). Oliveira (2019) destaca que a área da saúde vivenciou, no final da década de 1990 e início dos anos 2000, um crescimento exponencial do

fenômeno da judicialização. Desde então, o processo de judicialização se expandiu para outras áreas das políticas públicas.

Na seara da educação, direito social disciplinado na CF/88, há um aumento expressivo no número de demandas educacionais levadas ao conhecimento do Poder Judiciário, como evidenciado por Cury e Ferreira (2009), Silveira (2010; 2015), Scaff e Pinto (2016) e Ximenes e Silveira (2019). Esse crescente envolvimento do Poder Judiciário e demais instituições do sistema de justiça em questões educacionais, que tradicionalmente são discutidas no âmbito dos poderes eleitos, Executivo e Legislativo, pode interferir ou deslocar a discussão de políticas para o Poder Judiciário. A esse fenômeno dá-se o nome de *judicialização da educação* (SILVEIRA *et al*, 2020).

Os litígios na área da educação têm experimentado um crescimento exponencial não apenas em termos quantitativos, mas também em termos qualitativos, tanto no que diz respeito à diversidade de temas tratados, quanto da “pluralização de estratégias, dos instrumentos jurídico-processuais, das causas e dos efeitos pretendidos nas diferentes demandas” (XIMENES; SILVEIRA, 2019, p. 317). No entanto, os autores explicam que uma alta litigiosidade não significa necessariamente um completo fracasso ou omissão da política pública, ao contrário, muitos beneficiários, ao verificarem o atendimento de sua demanda pela via judicial, incentivam novos litígios. Por outro lado, uma baixa litigiosidade também não significa que não há omissão ou violação de direitos, mas pode sugerir ausência ou desconhecimento de canais de acesso à justiça, falta de conhecimento a respeito dos direitos e sua exigibilidade ou ainda tentativas de resolução dos conflitos por outros meios (XIMENES; SILVEIRA, 2019).

Os mesmos autores tipificam a judicialização da educação básica no Brasil em três categorias. A primeira se refere aos litígios que demandam inclusão de beneficiários em políticas públicas já existentes, como as demandas por vagas na Educação Infantil. A segunda se refere aos litígios que visam alterar ou incidir sobre o desenho da política pública educacional, requerendo “ampla reformulação ou mesmo a criação de políticas até então ausentes” (XIMENES; SILVEIRA, 2019), como por exemplo os questionamentos judiciais no final da década de 1990 sobre a omissão e inércia referentes à erradicação do analfabetismo e descaso com a Educação de Jovens e Adultos e também os litígios envolvendo a Lei do Piso Salarial Profissional dos trabalhadores da educação. A terceira e última categoria

talvez seja a mais controversa, pois se refere aos litígios para controle de aspectos político-pedagógicos. O exemplo mais clássico é referente ao corte etário para ingresso no Ensino Fundamental.

Ximenes e Silveira (2019) apontam que, embora haja avanços para o direito à educação com o uso dos tribunais, o fenômeno nem sempre é observado de forma positiva, pois, sobretudo nos litígios que envolvem aspectos político-pedagógicos, há um questionamento a respeito da capacidade técnica do Poder Judiciário para julgar tais assuntos, e uma excessiva burocratização e desrespeito à autonomia das escolas. Além disso, critica-se também a forma descontextualizada com que muitos litígios são propostos.

Como visto, o processo de judicialização de políticas públicas, embora criticado por muitos, tem crescido no país, assim como o interesse acadêmico de pesquisas nessa área, resultando em um aumento da produção científica, conforme levantamento bibliográfico¹.

Conforme apontavam Machado e Oliveira (2001), naquele ano ainda era recente a produção acadêmica na área do direito à educação e legislação de ensino. Em levantamento do estado da arte, os autores encontraram sete trabalhos referentes à subcategoria “verificação da lei e impacto da jurisprudência” (p. 36), categoria em que se encaixa o estudo ora desenvolvido, demonstrando que havia necessidade de estímulo às pesquisas dessa área.

O levantamento realizado por Silveira (2008) também apontava “que se trata de uma área com necessidade de maior estímulo e apoio às pesquisas” (SILVEIRA, 2008, p. 552). Segundo a autora, uma interface que apresentava lacuna nas pesquisas se referia ao “comportamento do Judiciário frente aos questionamentos para a formulação e implantação de políticas públicas pelo Poder Executivo e Legislativo.” (SILVEIRA, 2008, p. 552). Nesse levantamento, Silveira (2008) identificou 18 trabalhos entre 1995 e 2008 produzidos no âmbito de programas de pós-graduação; sete artigos científicos; sete capítulos de livro; e 13 ensaios vinculados às instituições do Sistema de Justiça.

¹ Os trabalhos citados foram encontrados por meio de consulta ao banco de dados do grupo de pesquisa sobre Direito à Educação, sob a coordenação da Profa. Dra. Adriana Dragone Silveira, e, ainda, consulta ao acervo pessoal da pesquisadora. O banco de dados conta com trabalhos das bases *Scientific Eletronic Library Online* (SciELO), da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) e dos periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e compreende o período de 2001 a 2018.

Há ainda outros estudos específicos que ressaltam a atuação do Ministério Público no que diz respeito à garantia do direito à Educação Infantil, com destaque para as produções de Martines (2006), Silveira (2006), Damasco (2008), Cury e Ferreira (2009), Arantes (2011), Oliveira (2011).

Já quanto aos estudos de judicialização da educação que analisam decisões judiciais, destacam-se as produções de Marinho (2009), Cury e Ferreira (2009), Silveira (2008; 2010; 2015; 2018), Oliveira e Marchetti (2013), Ximenes (2014), Scaff e Pinto (2016) e Ximenes e Silveira (2019).

Pesquisas recentes buscaram também analisar os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de Educação Infantil (SILVA, 2016; FELDMAN, 2017; SILVEIRA *et al*, 2020). Ademais, o trabalho de Taporosky (2017) analisa a discussão de qualidade da oferta da Educação Infantil em ações coletivas proferidas nos Tribunais de Justiça do Brasil.

Um tema de destaque nos tribunais brasileiros são as demandas objetivando matrícula na Educação Infantil (SILVEIRA, 2008; 2015, RIZZI; XIMENES, 2010, VICTOR, 2011, CAJUELLA, 2016). Por meio de lutas históricas, tensões e pressões da classe trabalhadora (REHEM, 2013), e também a partir do reconhecimento de sua importância, a Educação Infantil é consagrada na CF/88, que a incorporou sob o signo do direito da criança e do dever do Estado (CURY, 1998), sendo também assegurada no art. 7º como um direito dos trabalhadores urbanos e rurais, o que a configura como um direito de dupla titularidade (RIZZI; XIMENES, 2010). Ademais, a Educação Infantil é disciplinada como primeira etapa da educação básica, nos termos do art. 29 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB/96), e deve ser ofertada em estabelecimentos específicos às crianças de 0 a 5 anos de idade, conforme o disposto no art. 30.

Uma vez assegurada o direito na legislação, a Educação Infantil se reveste de justiciabilidade, conceituada como a possibilidade de reclamar o direito perante o Poder Judiciário (PANUZZIO, 2009). No entanto, havia interpretações de que a mesma seria uma norma programática, dependendo, nesse caso, de outra legislação que a regulasse (RIZZI; XIMENES, 2014). Nesse contexto, um posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF), em um julgado específico, foi fundamental para estabelecer uma jurisprudência favorável à concessão do direito à Educação Infantil, consolidando-o como “um direito exigível coletiva e

individualmente, afastando a interpretação até então dominante para considerá-lo uma “norma programática” (XIMENES; SILVEIRA, 2019, p. 314).

O referido posicionamento se deu em um recurso extraordinário no qual o STF condenou o município de Santo André, no estado de São Paulo, a ofertar vagas na Educação Infantil, considerando-a “prerrogativa constitucional indisponível” e que não se subordina a “avaliações meramente discricionárias da Administração Pública” (BRASIL, 2005). Essa resposta do Poder Judiciário, embora tenha efeito apenas para os envolvidos no processo, acabou por favorecer o reclame do direito perante os tribunais, consolidando a Educação Infantil como um direito exigível, abrindo precedente para decisões favoráveis, reforçando a responsabilidade do Estado em ofertar a Educação Infantil.

O Paraná vem apresentando grande movimentação judicial em relação à educação. Em levantamento sobre as demandas judiciais no estado, Silveira (2015) identificou 514 decisões no período de 1995 a 2014. O tema mais recorrente, com 283 decisões, refere-se ao ingresso no Ensino Fundamental; o segundo tema mais comum se refere à Educação Infantil, com 138 decisões. As outras 93 decisões versam sobre outros temas, em menor quantidade, quais sejam: Ensino Médio; financiamento da educação; transporte escolar; ensino privado; educação especial; educação de jovens e adultos; gestão democrática; e ensino profissionalizante. A pesquisa evidenciou um grande número de demandas individuais e a autora destaca que “Os resultados favoráveis à litigação fortalecem o direito à educação no estado e têm conduzido à busca por novas ações nos Tribunais.” (SILVEIRA, 2015, p. 96).

Ainda sobre demandas judiciais no Paraná, em estudo anterior, (GONÇALVES, 2018) identificou-se 4.159 decisões em 56 municípios do estado que envolvem o direito à Educação Infantil, em específico o segmento da creche. O maior número de decisões está no município de Araucária, seguido por Curitiba e Londrina. Quanto ao tipo de demanda, verificou-se que 98,5% representam demandas individuais, que em sua maioria requerem acesso à creche. Quanto aos resultados do litígio, em 90,3% dos casos o direito à educação foi concedido. Essa pesquisa evidencia o grande envolvimento do Poder Judiciário nas questões educacionais, sendo que cada vez menos tem se aceitado justificativas referentes à

reserva do possível², à discricionariedade administrativa³ e à ingerência de poderes⁴, o que é positivo para o reconhecimento da creche como direito e como responsabilidade do Poder Público ofertá-la.

No entanto, dado o crescimento exponencial no número de ações levadas ao conhecimento do Poder Judiciário no Paraná requerendo acesso à creche, alguns municípios ingressaram com um pedido de suspensão de liminares⁵, que vinham concedendo a tutela antecipada para matrícula, isto é, a garantia de matrícula antecipadamente, alegando, entre outros motivos, escassez de recursos. O presidente do Tribunal de Justiça do Paraná (TJ-PR) concedeu a suspensão e desde então os municípios têm ingressado com pedidos de aditamento ao processo inaugural. Esses pedidos de aditamento são feitos no intuito de estender os efeitos da suspensão de liminar às novas ações que possuem a mesma causa de pedir, ou seja, visam suspender decisões liminares até que a ação transite em julgado, isto é, até que ela tenha uma sentença da qual não se possa mais recorrer, tornando o processo mais moroso.

Ressalte-se que o argumento para o pedido de suspensão de liminar reside na Lei nº 8.437 de 30 de junho de 1992, que disciplina que a concessão da suspensão poderá ser feita pelo presidente do tribunal “para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.” (BRASIL, 1992), ou seja, na ação de suspensão de liminar não se discute o mérito, nesse caso, o direito ao acesso à Educação Infantil, mas sim o risco que a concessão indiscriminada de um sem número de liminares pode causar ao erário.

Saliente-se que processo semelhante ocorreu nos Estados Unidos da América do Norte⁶ (EUA), no qual a jurisprudência para concessão de uma educação básica sólida ou adequada era favorável até meados de 2010. No entanto, devido às crises estruturais do capitalismo (POULANTZAS, 1977), especialmente a

² A reserva do possível é uma teoria no âmbito do direito que assevera que a “efetividade dos direitos fundamentais sociais dependeria da disponibilidade financeira do Estado” (CANELA JR., 2013, p. 232).

³ A discricionariedade administrativa é conceituada como o poder de “escolha” que tem o agente administrativo para agir dentro dos limites da lei.

⁴ A ingerência de poderes é conceituada como a intromissão de um poder em atividades que seriam adstritas a outros poderes.

⁵ A liminar é uma decisão provisória aferida antes que o processo transite em julgado, ou seja, tenha fim definitivo no campo processual.

⁶ As diferenças entre o Sistema Jurídico brasileiro, denominado *Civil Law*, e o Sistema Jurídico estadunidense, denominado *Common Law*, serão apresentadas em momento oportuno.

onda iniciada em 2008, e as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, iniciou-se uma tendência de maior cautela nesses processos, no qual muitos tribunais passaram a recorrer à questões técnicas para evitar julgar o mérito da questão, resultando em arquivamento de processos e reduzindo pela metade a eficácia judicial. Contudo, saliente-se que o Estado não deve se concentrar apenas em equilibrar o orçamento, negligenciando seu dever constitucional de garantir oportunidades educacionais a todos (REBELL, 2011).

Nesse contexto, o objeto de estudo da presente pesquisa é a análise do processo judicial de suspensão de liminar no TJ-PR, que tem como alegação a escassez de recursos, e de que forma ele tem impactado na exigibilidade do direito ao acesso à creche. Assim sendo, este trabalho têm como questão norteadora: quais os efeitos da ação de suspensão de liminar, com justificativa de prejuízo ao erário, na jurisprudência do TJ-PR e na judicialização por vagas em creche no município de Londrina?

Ressalte-se que a jurisprudência é constituída pelo conjunto de decisões e entendimentos do tribunal, e, em sendo assim, busca-se analisar se o processo judicial de Suspensão de Liminar ocorrido em alguns municípios⁷ afetou ou não a dinâmica do próprio tribunal, nesse caso, o TJ-PR. Já a judicialização, como já mencionado, caracteriza-se pela interferência do Sistema de Justiça com modificações para a política pública (SILVEIRA *et al*, 2020). Nesse caso, analisa-se a judicialização no âmbito do município, pois é ele o responsável direto pela política pública de Educação Infantil.

Com base no problema apresentado, o objetivo geral da pesquisa consiste em analisar, a partir do processo judicial de suspensão de liminar com alegação de escassez de recursos, ocorrido no Paraná, as implicações na jurisprudência do estado e na judicialização da creche no município de Londrina. Como objetivos específicos se destacam os seguintes:

- Descrever e analisar o processo de exigibilidade judicial da creche no Paraná no período de 2005 a 2019;
- Analisar o processo de suspensão de liminar e seus desdobramentos na jurisprudência do TJ-PR;

⁷ Os municípios que ingressaram com ações de Suspensão de Liminar são: Cascavel, Curitiba, Cidade Gaúcha, Guarapuava, Londrina, Mandaguari e São José dos Pinhais.

- Realizar um estudo de caso no município de Londrina, para aprofundamento e análise dos efeitos da suspensão de liminar com base no argumento de prejuízo ao erário no processo de judicialização da creche;
- Caracterizar e analisar a oferta da Educação Infantil e o financiamento da educação em Londrina.

Evidencie-se que adstringir a análise ao estado do Paraná se justifica pelo elevado número de litígios, conforme já citado, e pelo fato de que o direito ao acesso à Educação Infantil passou a ser adiado ou negado com base em argumentos econômicos, não discutindo o mérito da questão, ou seja, o direito das crianças e o dever do Estado neste atendimento. Saliente-se que o período escolhido para caracterizar a litigância da Educação Infantil no estado se justifica pelo fato de que, desde 2005, conforme já mencionado, a manifestação do STF em um recurso extraordinário passou a nortear as decisões nos demais tribunais. O final do período, 2019, foi escolhido perfazendo um ano completo, considerando os prazos de finalização deste trabalho. Frise-se que os processos de suspensão de liminar foram mais numerosos em 2017, sendo que o período posterior a esse ano servirá de base para analisar os efeitos desta no processo de judicialização do estado. Ademais, o longo período possibilita um amplo panorama de como a estratégia judicial se desenvolveu no Paraná.

Destaca-se que Londrina é o município analisado no âmbito deste trabalho tendo em vista a relevância deste caso: 1) é o terceiro colocado no *ranking* do número de decisões judiciais relativas à creche no estado; 2) possui uma ação de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que além de relevante não consta em nenhum outro município do estado; 3) a principal forma de oferta da creche é por meio da política de conveniamento com instituições sem fins lucrativos, que em 2019 representava 44,79% da oferta total, enquanto que a oferta pública era de 20,20%; e 4) o município é o segundo mais populoso do estado (IBGE), após a capital. Saliente-se que os motivos de escolha do município também serão explicados no segundo capítulo.

Justifica-se a relevância do tema ora proposto devido ao grande envolvimento do Poder Judiciário na seara da política pública, tornando-se um ator que necessita ser analisado, visto que tem o potencial de interferir quando o direito não está sendo plenamente satisfeito pelo Poder Público. Ademais, com base na revisão de literatura, reitera-se a importância do tema, tendo em vista que as

produções analisadas não trabalham com a questão da negativa do direito à Educação Infantil com base em argumentos de ordem financeira.

A justificativa pessoal da pesquisa se dá mediante a trajetória acadêmica da pesquisadora, que desde o primeiro ano da graduação em Pedagogia se interessou pelo campo da Política Educacional e trilhou um caminho na Iniciação Científica por três anos, se aproximando cada vez mais das pesquisas que tem como objeto a discussão sobre o Poder Judiciário, o Ministério Público e o direito à educação.

Para atender ao objetivo proposto, adotou-se uma abordagem qualitativa, caracterizada por obtenção de dados “a partir de um pequeno número de casos sobre um grande número de variáveis” (STAKE, 1982, p. 20) com foco na análise documental das ações que constituem a jurisprudência no estado do Paraná, bem como análise do conteúdo da ação de suspensão de liminar e seus pedidos de aditamento. Dentre os municípios que apresentaram pedidos de suspensão de liminar, foi escolhido o município de Londrina para aprofundamento em estudo de caso, que contou com a utilização de entrevistas semiestruturadas com a defensora pública, a gerente da Central Única de Vagas e o gerente de serviços públicos da Procuradoria do município que foram realizadas na forma *online* devido à pandemia de COVID-19. Ressalte-se que a entrevista com a promotora de justiça não foi realizada devido à falta de agenda da entrevistada. O estudo de caso foi realizado visando identificar o posicionamento e a ação da gestão pública e do Poder Judiciário no que diz respeito ao direito à Educação Infantil e em como eles operam para garanti-lo em meio à restrição fiscal, tendo em vista que, como já mencionado, a suspensão de liminar é concedida com base em argumentos financeiros.

Enfatiza-se que os instrumentos utilizados foram: análise documental, com o *corpus* constituído pelas ações prolatadas pelo TJ-PR; entrevistas; e, por fim, análise descritiva dos dados quantitativos relacionados à oferta educacional, que foram obtidos por meio do Censo Escolar, e à capacidade orçamentária do município de Londrina, que foram obtidos a partir de dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE).

A análise dos dados obtidos foi realizada de modo a descrever o processo de judicialização da creche no Paraná desde 2005, visando identificar se a suspensão de liminar alterou a jurisprudência da exigibilidade do direito à creche no estado e o quadro da judicialização no município. O estudo de caso serviu de aprofundamento na realidade do município de Londrina, cotejando o processo de judicialização com

dados das entrevistas, do contexto de oferta educacional e do porte orçamentário do município, visando identificar os efeitos da judicialização na política educacional.

Por conseguinte, o trabalho se divide em 3 capítulos. O primeiro capítulo tratará dos desafios e críticas ao controle judicial das políticas públicas, partindo da expansão do Poder Judiciário e destacando quais os principais óbices à sua atuação, problematizando também a questão do direito declarado e sua limitação frente a um contexto de restrição orçamentária. O segundo capítulo abordará o processo de estabelecimento da Educação Infantil como um direito declarado na legislação brasileira, bem como os mecanismos para a sua exigibilidade e seu financiamento, entendido aqui como elemento fundamental para concretização do direito. O terceiro e último capítulo apresentará inicialmente o contexto da judicialização da creche no Paraná no período de 2005 a 2019, abordando também a análise do processo de suspensão de liminar e seus desdobramentos para a jurisprudência da exigibilidade do direito à creche no estado. Em seguida, exporá o estudo de caso, analisando em profundidade como a judicialização ocorreu no município selecionado, cotejando com dados de entrevistas feitas com a gestão pública e com o Poder Judiciário na respectiva comarca, bem como comparando com dados da oferta educacional e características orçamentárias. Por fim, apresentar-se-ão as considerações finais.

2 DESAFIOS E CRÍTICAS AO CONTROLE JUDICIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A expansão do Poder Judiciário é um fenômeno global (TATE; VALLINDER, 1995, BARROSO, 2009, 2014). Seu crescente protagonismo no Brasil não se dá sem controvérsias, sobretudo no que diz respeito ao seu papel como ator influente na elaboração de políticas públicas (TAYLOR, 2007). Nesse sentido, quando se refere a sua atuação, avultam-se questões relativas à legitimidade e à capacidade institucional para operar conflitos relativos às mais diversas áreas (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995). Ademais, outros desafios são impostos ao controle judicial das políticas públicas, como a discricionariedade administrativa, a ofensa ao princípio de separação dos poderes e a ingerência do Poder Judiciário em atividades que seriam de responsabilidade dos outros poderes, sobretudo do Executivo, e, ainda, a escassez ou limitação de recursos para a garantia de direitos.

Nesse último elemento, a escassez e/ou limitação econômica, reside um grande obstáculo, pois, como já mencionado, os direitos sociais, caso do direito à educação, dependem de políticas públicas para sua efetivação (SARLET, 2008, DUARTE, 2007), e estas, por sua vez, dependem da alocação de recursos materiais. Nesse sentido, os direitos sociais possuem uma “dimensão economicamente relevante” e despertam limites para a atuação jurisdicional na medida em que esbarram em argumentos relacionados à “escassez de recursos, limitações orçamentárias e obstáculos de outra natureza” (SARLET, 2008, s/p). Nessa conjuntura, faz-se necessário refletir sobre a eficácia do direito à educação em contextos de restrição orçamentária, visto que, muitas vezes, ao tentar equilibrar o orçamento, o poder público negligencia ou ignora seu dever constitucional de garantir direitos (REBELL, 2011).

Em suma, destas discussões se ocupa o presente capítulo, apresentando na primeira seção uma breve exposição da expansão e do protagonismo do Poder Judiciário, seguida por uma contextualização da judicialização da política pública, acrescida das objeções e controvérsias ao controle judicial, e, por fim, na terceira seção, expõem-se elementos do direito à educação no contexto de restrição orçamentária.

2.1 NOTAS SOBRE A EXPANSÃO DO PODER JUDICIÁRIO

A partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), há uma crescente expansão dos tribunais pelo mundo (TATE; VALLINDER, 1995), sobretudo pela importância adquirida com a proteção dos direitos humanos⁸, o que conferiu uma notoriedade dividida entre críticas e/ou aclamações. Contudo, esse protagonismo assumido ao longo de sua expansão tem características distintas do protagonismo dos tempos mais recentes (SANTOS; MARQUES; PEDROSO 1995). Para que seja possível compreender essas diferenças, faremos uma breve historicização acerca do Poder Judiciário.

Santos, Marques e Pedroso (1995) utilizam três periodizações, que serão explicitadas a seguir, para descrever as características em comum dos tribunais nos países centrais, que correspondem aos países desenvolvidos. Saliente-se que os países denominados pelos autores como periféricos ou semiperiféricos correspondem aos países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, e esses possuem um desenvolvimento histórico diferente de acordo com a cultura jurídica dominante. Contudo, é importante entender esse processo também nos países centrais para compreender de maneira mais ampliada a expansão dos tribunais.

O primeiro período, que compreende todo o século XIX e se estende até a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), é denominado pelos autores de Estado Liberal, e, por abarcar um tempo mais longo, é relevante para a consolidação do modelo judicial moderno, que se assenta nos seguintes ideais: teoria de separação dos poderes, neutralidade, caracterização como poder reativo, ou seja, só age quando provocado por terceiros, se ocupa de litígios individualizados, princípio da segurança jurídica pautado na “generalidade e universalidade da lei” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 8), e a submissão total à lei.

Santos, Marques e Pedroso (1995, p. 9) destacam que o poder político dos tribunais nesse primeiro período era mínimo frente aos demais poderes, tendo em vista que esse período “testemunhou o desenvolvimento vertiginoso da economia capitalista no seguimento da revolução industrial e, com ele, a ocorrência de maciças deslocamentos de pessoas, o agravamento sem precedentes das

⁸ Nesse contexto, há que se destacar a atuação da Corte Internacional de Justiça da Organização das Nações Unidas, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos, o Tribunal de Nuremberg, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, dentre outros.

desigualdades sociais, a emergência da chamada questão social” e as enormes desigualdades sociais que se seguiram e que resultaram em conflitos dos quais os tribunais ficaram à margem. Sendo assim, os autores concluem que “neste período, a posição institucional dos tribunais os predispôs para uma prática judiciária tecnicamente exigente mas eticamente frouxa, inclinada a traduzir-se em rotinas e, por consequência, a desembocar numa justiça trivializada.” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 10).

O segundo período, denominado pelos autores de Estado-Providência, emerge, sobretudo, a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e é marcado pela proliferação dos direitos, o que muda completamente a função sociopolítica dos tribunais, pois “a juridificação do bem estar social abriu o caminho para novos campos de litigação nos domínios laboral, civil, administrativo, da segurança social” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO 1995, p. 12), o que resultou em aumento substancial da busca pelos tribunais, causando uma explosão dos litígios.

Tal cenário de alta litigação conferiu maior visibilidade aos tribunais, tanto no quesito social quanto político. A constitucionalização dos direitos incluiu uma variável política no “jogo” e a partir daí os tribunais tinham duas escolhas: continuar com a conduta do período anterior de uma justiça trivial e sem embates com os demais poderes ou assumir sua responsabilidade de modo a “garantir uma tutela mais eficaz dos direitos de cidadania”, arriscando sofrer pressões dos demais poderes. Os países tomaram posições diversas quanto a essas duas alternativas, mas foi a opção pela segunda que culminou em uma “questão política ao sistema judicial” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 14), o que potencializou sua visibilidade, relevância e também as controvérsias a respeito de sua atuação.

Já o terceiro e último período descrito pelos autores é denominado de Crise do Estado-Providência, que se inicia entre as décadas de 1970 e 1980, e é caracterizado pela incapacidade estatal de manter as crescentes despesas, pelas novas formas de sociabilidade a partir da difusão do modelo neoliberal de Estado desregulamentador, pela globalização econômica e pelos aparatos estatais com grande força política, que mantinham grandes quadros e demonstravam ineficiência.

Nesse contexto, o poder e o protagonismo dos tribunais se viram reduzidos na medida em que o pluralismo jurídico aumentava. Ademais, a alta demanda e a morosidade na resolução dos conflitos acabaram por conduzir a uma redução das reivindicações e a uma reflexão sobre os altos custos de acesso ao Poder Judiciário,

o que diminuía a sua atratividade. Do mesmo modo, nos períodos de alta procura da via judicial, a atuação dos magistrados era avaliada em termos quantitativos, o que resultava em uma seletividade sobre quais demandas seriam providas, pois litígios de alta complexidade que requeriam maiores esforços e uma atuação mais inovadora ou controversa eram evitados pelos membros do Poder Judiciário (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995).

Contudo, o cenário de globalização da economia e aprofundamento das desigualdades, resultava, justamente, em litígios mais complexos, que exigiam “conhecimentos técnicos sofisticados, tanto no domínio do direito, como no domínio da economia e da ciência e tecnologia” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 20). Nessa conjuntura,

A impreparação dos magistrados, combinada com sua tendência para se refugiarem nas rotinas e no produtivismo quantitativo, fez com que a oferta judiciária fosse nestes litígios altamente deficiente, o que de alguma maneira contribui para a erosão da legitimidade dos tribunais enquanto mecanismos de resolução dos litígios. (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 20).

Cabe ainda ressaltar que, além da Crise do Estado-providência, esse período é marcado também pela crise da representação política nos países centrais, com a ebulição da corrupção, o que colocou em dúvida novamente a questão técnica dos tribunais para operar com esse tipo de crime, evidenciando “a distanciação em relação à corrupção e em última instância a sua minimização” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 24), envolvendo ainda mais a questão da política, seus membros e suas organizações.

Ressalte-se que, como visto, o desempenho e a notoriedade dos tribunais não dependem apenas de fatores políticos, mas também de outros três fatores elucidados por Santos, Marques e Pedroso (1995):

i) do nível de desenvolvimento do país, e, portanto, da posição que este ocupa no sistema mundial e na economia-mundo; ii) da cultura jurídica dominante em termos dos grandes sistemas ou famílias de direito em que os comparatistas costumam dividir o mundo; iii) e do processo histórico por via do qual essa cultura jurídica se instalou e se desenvolveu (desenvolvimento orgânico; adoção voluntarista de modelos externos; colonização, etc.). (SANTOS, MARQUES, PEDROSO, 1995, p. 5/6).

Esses elementos interferem na forma de desenvolvimento do Poder Judiciário, o que auxilia na compreensão da diferença entre os países centrais e periféricos. Por exemplo, nos países latino-americanos, períodos de maior ou menor regime ditatorial influenciaram fortemente na garantia ou não de direitos e a relação dos tribunais com esses regimes. Nesse contexto, segundo Santos, Marques e Pedroso (1995, p. 32) “os países periféricos e semiperiféricos viram-se na contingência de consagrar constitucionalmente ao mesmo tempo os direitos que nos países centrais tinham sido consagrados sequencialmente ao longo de um período de mais de um século”.

Por meio dessa breve exposição histórica da evolução dos tribunais, percebe-se que seu protagonismo inicial se destacava pelo conservadorismo, ao passo que o protagonismo mais recente, embora não possua uma única razão, tendo em vista as trajetórias diferentes entre países centrais e periféricos, está relacionado ao “desmantelamento do Estado social (direito laboral, previdência social, educação, saúde, etc.).” (SANTOS, 2007, p. 17).

Entretanto, como já mencionado, os três períodos descritos por Santos, Marques e Pedroso (1995) não se aplicam aos casos de países periféricos ou semiperiféricos, como é o caso do Brasil, pois

Durante o período liberal, muitos destes países eram colônias e continuaram a sê-lo por muito tempo (os países africanos) e outros só então conquistaram a independência (os países latinoamericanos). Por outro lado, o Estado-Providência é um fenômeno político exclusivo dos países centrais. As sociedades periféricas e semiperiféricas caracterizam-se em geral por chocantes desigualdades sociais que mal são mitigados pelos direitos sociais econômicos, os quais, ou não existem, ou, se existem, tem uma deficientíssima aplicação. (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 29/30).

No caso do Brasil, com o advento da CF/88, símbolo da redemocratização⁹ do país, houve uma importante “ampliação do rol de direitos, não só civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, como também [...] do meio ambiente, qualidade de vida e direitos do consumidor.” (SANTOS, 2007, p. 18). Igualmente, os mecanismos e as instituições para a garantia dos direitos foram ampliados pela CF/88. Contudo, ressalte-se, que o referido ordenamento jurídico não se caracteriza como um modelo

⁹Cabe pontuar que, embora a CF/88 seja o marco da redemocratização no país, pondera-se que a democracia no Brasil ainda é frágil, recente e constantemente ameaçada, sobretudo nos dias atuais.

de Estado-providência. Todavia, Santos (2007, p. 18) afirma que, mesmo diante disso, os cidadãos têm suas expectativas aumentadas, de modo que “a execução deficiente ou inexistente de muitas políticas sociais pode transformar-se num motivo de recurso aos tribunais”.

O fato é que o protagonismo dos tribunais ao longo do tempo, mesmo apresentando diferenças quanto aos motivos mais recentes, como exposto acima, possui uma característica fundamental: “traduz-se num confronto com a classe política e com outros órgãos do poder soberano, nomeadamente, com o poder Executivo.” (SANTOS; MARQUES; PEDROSO, 1995, p. 3). Esse “confronto” ou, nas palavras de Arantes (1997, p. 205), essa “nova interface entre o sistema político e o sistema judicial” dá origem a um duplo movimento: o de “*judicialização* dos conflitos e o de *politização* das instituições judiciais.”, assunto que será abordado na próxima seção.

2.2 A JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: CARACTERÍSTICAS E CONTROVÉRSIAS

Tate e Valinder (1995), a partir da realização de estudos de casos em diferentes países, descrevem as condições políticas necessárias para o surgimento da judicialização, quais sejam: democracia; separação dos poderes; direitos políticos; uso dos tribunais pelos grupos de interesse e também pela oposição; e inefetividade das instituições majoritárias. Essas condições foram aplicadas e analisadas para o contexto brasileiro por Carvalho (2004), que conclui que a judicialização é uma realidade no país.

Saliente-se que a via judicial não configura o único lócus de busca pela efetividade dos direitos, e o intuito aqui não é o de enaltecer ou depreciar esse caminho, mas apenas demonstrar o quanto essa via vem sendo utilizada e quais principais debates vêm sendo travados nesse âmbito.

A judicialização da política é definida por Barroso (2014):

Judicialização significa que questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral estão sendo decididas, em caráter final, pelo Poder Judiciário. Trata-se, como intuitivo, de uma transferência de poder para as instituições judiciais, em detrimento das instâncias políticas tradicionais, que são o Legislativo e o Executivo. (BARROSO, 2014, s/p).

Oliveira (2019) acrescenta que a interferência do Poder Judiciário nas atividades tradicionalmente adstritas aos demais poderes pode ocorrer nas diferentes fases do ciclo de políticas públicas, seja na fase de formação de agenda, seja na implementação ou na avaliação.

A judicialização, de acordo com Barroso (2009, 2014), decorre de dois fatores principais. O primeiro é o modelo de constitucionalização abrangente e analítica, pois matérias que antes ficavam a cargo das leis ordinárias foram incorporadas pelo processo de redemocratização na CF/88, o que significa “transformar Política em Direito” (BARROSO, 2009, p. 4). O autor explica que, ao disciplinar uma questão como norma constitucional, ela potencialmente pode se transformar em uma pretensão jurídica (BARROSO, 2009).

O segundo fator descrito pelo autor é o sistema de controle de constitucionalidade exercido pelo Poder Judiciário, que consiste em verificar a conformidade de um ato de acordo com a Constituição. Ademais, herdado do modelo europeu, há o controle por ação direta, no qual o STF pode ser imediatamente chamado para apreciar matérias (BARROSO, 2009, 2014).

Somado aos dois fatores, saliente-se também que o ambiente democrático que se instalou com a promulgação da CF/88 contribuiu para a ampliação da informação e da tomada de consciência pela população, resultando em maior procura pelos tribunais (BARROSO, 2009). A isso, acresce-se o fato de que a Carta Magna ampliou os mecanismos e as instituições das quais se pode fazer uso para invocar o Poder Judiciário (SANTOS, 2007). No mesmo sentido, Barroso (2009) reforça a ampliação de instituições como o Ministério Público e a Defensoria Pública, enfatizando que, em suma, “a redemocratização fortaleceu e expandiu o Poder Judiciário, bem como aumentou a demanda por justiça na sociedade brasileira” (BARROSO, 2009, p. 3).

Focando a análise para a política educacional, Cury e Ferreira (2009) descrevem o fenômeno da judicialização como a “intervenção do Poder Judiciário nas questões educacionais em vista da proteção desse direito até mesmo para cumprirem-se as funções constitucionais do Ministério Público e outras instituições legitimadas” (CURY; FERREIRA, 2009, p. 32).

Em sentido complementar ao conceito de Cury e Ferreira, Silveira *et al* (2018, p. 317) define a judicialização da educação como o

[...] envolvimento das instituições do sistema de justiça em decisões sobre políticas educacionais, cuja definição e implementação são atribuições primárias dos legisladores, políticos e gestores públicos. Isso porque a atuação judicial ou extrajudicial dos diferentes atores do sistema de justiça – judiciário, MP e Defensoria Pública (DP) – e a consequente interação entre poderes, atores e instituições resultam em influência e/ou modificação das políticas públicas de educação. (SILVEIRA *et al*, 2020, p. 721).

O conceito supracitado elucida melhor o fenômeno na medida em que considera que a *interação* entre os poderes, atores e instituições gera influência ou modificação na política pública. Do mesmo modo, como bem destacado pelos autores, há que se considerar que a atuação extrajudicial, sobretudo do Ministério Público, como no caso dos Termos de Ajustamento de Conduta¹⁰ (TAC), também é compreendida no fenômeno, pois pode gerar essas influências ou modificações em decisões que primariamente são atribuições dos poderes Executivo e Legislativo.

Os fatores que possibilitam a judicialização da educação no Brasil estão relacionados com os fatores supramencionados da judicialização em sentido amplo. Cury e Ferreira (2009) destacam três causas. A primeira deriva da constitucionalização dos direitos, o que produz uma mudança no cenário legislativo, reconhecendo a criança e o adolescente como sujeitos de direitos. A segunda advém do reordenamento das instituições jurídicas e educativas, com destaque para a ampliação do acesso à justiça. Nessa seara, Santos (2007) afirma que uma inovação constitucional foi a ampliação das atribuições do Ministério Público na defesa dos direitos dos cidadãos. Por fim, o terceiro fator está relacionado ao ambiente de redemocratização, que fomenta a ampliação da participação e do posicionamento da sociedade civil na busca por seus direitos.

Fato é que o Poder Judiciário vem sendo amplamente utilizado para deliberar sobre situações que não foram resolvidas no âmbito dos outros poderes (SANTOS 2007). Isso tem ocorrido, de acordo com Santos (2007), devido ao aumento das expectativas da população de que o Poder Judiciário possa resolver omissões que o sistema político não deu conta de resolver. No mesmo sentido, argumentam Gauri e Brinks (2008) que o impacto da atuação dos tribunais é maior quando as políticas não atendem às demandas populares. Ademais, Ximenes e Silveira (2019) argumentam que a judicialização aumenta na medida em que

¹⁰ O TAC é um acordo extrajudicial firmado entre o Ministério Público e a parte violadora de determinado direito no intuito de ajustar a conduta que viola direitos para entrar em conformidade com a lei.

proporciona uma maior visibilidade do direito assegurado, pois muitos beneficiários incentivam novos litígios quando verificam o atendimento da sua demanda pela via judicial.

Nesse contexto, Oliveira (2019) destaca um importante efeito da judicialização de políticas públicas, que é uma maior interação entre os poderes e instituições envolvidas no provimento dos direitos/políticas em questão. A autora aponta que a interação pode se dar “entre diferentes poderes e em direções opostas: não apenas entre Judiciário e Executivo, mas também entre Judiciário e Legislativo; e, ainda, a interação pode ser no sentido de distanciamento ou de aproximação entre os poderes.” (OLIVEIRA, 2019, p. 21).

O distanciamento ocorre quando os poderes se contrapõem a uma decisão judicial e tentam, de alguma forma, mudar ou reduzir seus efeitos, “reafirmando assim sua autoridade sobre a política pública em foco” (OLIVEIRA, 2019, p. 21). Já a interação no sentido de aproximação ocorre quando os poderes buscam estabelecer uma cooperação, corroborando com a decisão do Poder Judiciário (OLIVEIRA, 2019).

Cabe pontuar, como salientam Cittadino (2001) e Barroso (2014), que uma vez provocado pela via processual correta, o Poder Judiciário deve responder à demanda, não havendo possibilidade de se furtar. Todavia, a forma como vai “exercer essa competência é o que vai determinar a existência ou não do ativismo judicial.” (BARROSO, 2014, s/p).

Mas antes de tecer a caracterização do conceito de ativismo judicial, far-se-á uma breve digressão a respeito dos seguintes sistemas jurídicos: o *Common Law*, difundido nos EUA, e o *Civil Law*, difundido na Europa Ocidental. De maneira simplificada, a principal diferença entre os dois é a fonte do direito, que no *Common Law* é baseada no direito consuetudinário, ou seja, baseada nos costumes e na jurisprudência, caracterizada por decisões e entendimentos precedentes; já no *Civil Law*, a principal fonte do direito é o direito positivado, ou seja, a legislação institucionalizada pelo Estado (DONIZETTI, 2015; MALTA; CARVALHO; ANDRADE, 2019).

O sistema jurídico brasileiro é derivado do *Civil Law*, onde se considera que o juiz é o “intérprete e aplicador da lei, não lhe reconhecendo os poderes de criador do Direito” (DONIZETTI, 2015 p. 3). Todavia, os precedentes judiciais têm ganhado cada vez mais força no Brasil, fato que enseja, para uma corrente de pesquisadores,

a denominação de sistema híbrido ou misto¹¹, visto que carrega características tanto do *Civil Law*, que é sua base, quanto do *Common Law*, pela importância que adquire a jurisprudência (MALTA; CARVALHO; ANDRADE, 2019; DONIZETTI, 2015; MACIEL, 2017).

Essa hibridização do sistema jurídico brasileiro tem seu marco mais conhecido, segundo Donizetti (2015) e Maciel (2017), a partir da EC nº 45 de 2004, conhecida como Reforma do Judiciário, que instituiu a súmula vinculante, caracterizada pela observância obrigatória dada a determinada norma jurídica, conforme se vê no art. 103-A da CF/88:

O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, **aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.**

§ 1º A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

§ 2º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.". (BRASIL, redação dada pela EC nº 45 de 2004 – grifos da autora).

Além da súmula vinculante, a EC nº 45 de 2004 instituiu também a repercussão geral nas questões que são submetidas a recurso extraordinário, conforme se vê no parágrafo 3º do art. 102 da CF/88:

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. (BRASIL, redação dada pela EC nº 45 de 2004).

¹¹Há que se ressaltar que a denominação do Sistema Jurídico brasileiro como híbrido não representa um consenso na doutrina (NETO, s/d), porém, é a perspectiva adotada neste trabalho.

A repercussão geral, conforme assevera Donizetti (2015, p. 16), “sempre existirá quando o recurso extraordinário impugnar decisão contrária à súmula ou jurisprudência dominante do Tribunal (art. 543-A, §3º, CPC).”, sendo assim, os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral ressaltam “a força dos precedentes formados no âmbito do STF” (DONIZETTI, 2015, p. 16).

Há que se mencionar também a força dos precedentes dada pelo Novo Código de Processo Civil (NCPC), disciplinado pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, onde “as decisões dos Tribunais Superiores passaram a ter caráter obrigatório perante as demais instâncias” (MALTA; CARVALHO; ANDRADE, s/a, p. 329). De acordo com os autores, a finalidade dos precedentes é conferir maior segurança jurídica e celeridade “para que processos semelhantes tenham decisões que representem a interpretação mais uniforme e, portanto, sejam fundamentadas nos precedentes dos tribunais” (MALTA; CARVALHO; ANDRADE, 2019, p. 329).

É justamente devido ao crescimento da importância dos precedentes como fonte do direito na análise de demandas da sociedade somado ao processo de redemocratização do país no bojo da CF/88 que os magistrados, deixando de servir aos desígnios da ditadura, passaram a usufruir maior poder político, podendo desembocar no comportamento ativista, ao qual se voltará agora.

O ativismo judicial, conforme ensina Barroso (2009), pressupõe uma maior e mais intensa participação dos juízes na consecução dos fins constitucionais, resultando em maiores interferências no âmbito dos demais poderes. O autor destaca algumas posturas ativistas que se manifestam por diferentes condutas, quais sejam:

- (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2009, p. 6).

De acordo com Tassinari (2013), os EUA já possuem uma larga tradição de problematizações acerca do ativismo judicial, desde 1803, inclusive devido ao próprio sistema jurídico do país, o já citado *Common Law*. No entanto, como dito, no Brasil é somente com a redemocratização pós-1988 que essa postura passa a ser

pensada no âmbito do judiciário brasileiro. Nesse contexto, é oportuno complementar, como afirma Penna (2016), que

O ativismo é pernicioso para o Estado Democrático de Direito, não podendo, portanto, diferenciar-se entre o bom e o mau ativismo. Ativismo é toda decisão judicial que se fundamenta em convicções pessoais, senso de justiça do intérprete em detrimento da legalidade vigente [...]. (PENNA, 2016, s/p).

Por outro lado, Barroso (2009) destaca uma atitude oposta ao ativismo: a autocontenção judicial. Nesse caso, a conduta visa reduzir a interferência no âmbito dos demais poderes. Para tanto, os magistrados

(i) evitam aplicar diretamente a Constituição a situações que não estejam no seu âmbito de incidência expressa, aguardando o pronunciamento do legislador ordinário; (ii) utilizam critérios rígidos e conservadores para a declaração de inconstitucionalidade de leis e atos normativos; e (iii) abstêm-se de interferir na definição das políticas públicas. (BARROSO, 2009, p. 6).

A diferença entre ambas as condutas é que o ativismo judicial “procura extrair o máximo das potencialidades do texto constitucional, sem, contudo, invadir o campo da criação livre do Direito” (BARROSO, 2009, p. 7), já a autocontenção se “caracteriza justamente por abrir mais espaço à atuação dos Poderes políticos, tendo por nota fundamental a forte deferência em relação às ações e omissões desses últimos.” (BARROSO, 2014, s/p). Há que se destacar que o item “iii” das duas condutas supramencionadas sobre o ativismo e a autocontenção judicial é uma absoluta polarização, pois Barroso (2009; 2014) assevera que impor condutas ou abstenções em sede de políticas públicas é uma atitude relacionada ao ativismo judicial, ao passo que o oposto, a abstenção de interferência na definição de políticas públicas, é uma atitude de autocontenção judicial. Então, qual seria a postura mais adequada? Qual seria o limite de atuação do Poder Judiciário?

A atuação do Poder Judiciário na judicialização da política sempre esteve atrelada a alguns questionamentos, objeções e riscos desde seu nascimento, conforme visto na seção anterior. Passemos a analisar essas controvérsias iniciando pelo risco de politização da justiça, que guarda relação com a postura ativista descrita acima, no intuito de refletir sobre a tênue linha entre direito e política.

O primeiro aspecto a se considerar no contexto de politização da justiça seria o fato de que os magistrados e o ambiente judicial de maneira geral possuem

uma forma específica de argumentação e linguagem técnicas, normalmente não acessíveis para o restante da população, o que gera uma elitização desse meio e pode, por vezes, afastar a força social, que, por seu turno, ficaria à mercê de “juízes providenciais” (BARROSO, 2014, s/p). Por outro lado, uma atuação excessivamente ativista pode gerar uma alta visibilidade dos magistrados, que pode dar lugar a “paixões em um ambiente que deve ser presidido pela razão”, e nesse contexto, “juízes trocam a racionalidade plácida da argumentação jurídica por embates próprios da discussão parlamentar, movida por visões políticas contrapostas e concorrentes” (BARROSO, 2014, s/p).

Para não incorrer no erro de ultrapassar a tênue fronteira entre direito e política, o Poder Judiciário deve atuar na estrita medida de proteção de direitos fundamentais e respeito pelas regras do “jogo” democrático. Quando essas duas variáveis não estiverem em questão, Barroso (2014) salienta que “juízes e tribunais devem acatar as escolhas legítimas feitas pelo legislador, assim como ser deferentes com o exercício razoável de discricionariedade pelo administrador, abstendo-se de sobrepor-lhes sua própria valoração política.” (BARROSO, 2014, s/p).

Outra forte crítica ao processo de judicialização por parte dos poderes eleitos se refere à legitimidade dos “legisladores não-eleitos”. Taylor (2007, p. 249) salienta que é necessário “reconhecer a importância dessa função política judicial e mais, sua inevitabilidade”, pois a legitimidade para atuação do Poder Judiciário reside na própria CF/88, sobretudo do que consta no inciso XXXV do art. 5º, onde se lê: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;” (BRASIL, 1988). Barroso afirma que esse risco é atenuado na medida em que os magistrados não atuam “por vontade política própria, mas como representantes indiretos da vontade popular” (BARROSO, 2009, p. 17).

Outra objeção posta à atuação dos tribunais é a ofensa ao princípio de separação de poderes, que guarda relação com a ingerência (intromissão) do Poder Judiciário nas atividades dos outros poderes e com a discricionariedade administrativa, conceituada como o poder de “escolha” que possui o agente do poder público para agir dentro dos limites da lei.

Quanto à separação dos poderes, Ferreira Filho (1994) ensina que a visão clássica da teoria de Montesquieu é a de três poderes erigidos sob a lei. O Legislativo faz a lei, o Executivo executa a lei e o Judiciário aplica a lei em casos

concretos contenciosamente. Nesse modelo, um Poder não pode interferir na seara do outro e a representação popular está sob a forma da lei, que por sua vez é a “expressão da vontade geral” (FERREIRA FILHO, 1994, p. 2). No entanto, no modelo de tripartição dos poderes disciplinados no art. 4º da CF/88, essa visão clássica e rígida de não interferência entre os poderes parece superada. Nesse sentido, Taporosky (2017) ressalta que há “uma interação e complementaridade no exercício das funções do Estado quando esse princípio é interpretado conjuntamente aos demais preceitos constitucionais” (TAPOROSKY, 2017, p. 52). Ademais, Arenhart (2009) assevera que o princípio de separação dos poderes é mais retórico do que concreto e revela que o ideário não tem mais pertinência em nenhum país.

A relação da teoria da separação dos poderes, da ingerência de poderes e da discricionariedade administrativa reside na alegação de que, ao efetuar o controle das políticas públicas, estaria o Poder Judiciário ofendendo o princípio de separação dos poderes mediante intromissão na discricionariedade que é própria do Poder Executivo. Contudo, Arenhart (2009) ressalta que os magistrados se valem de critérios objetivos pautados na própria Constituição (ou pelo menos deveriam valer-se). Sendo assim, o juiz não age como legislador, tampouco como executor, e, portanto, não está a usurpar a atribuição dos outros Poderes, pois sua função

[...] não é a de criar a política pública, mas apenas a de exprimir a vontade da lei (do Direito) em relação à condução dela pelo Estado; também não se estará colocando no papel de agente do Executivo, especialmente porque sua função se limitará a indicar a direção a ser trilhada pelo Estado, sem considerar o *modus operandi* da medida. (ARENHART, 2009, p. 6).

A discricionariedade conferida aos administradores no âmbito da concretização dos direitos via políticas públicas não comporta absoluta liberdade, pois o “legislador e o administrador devem sempre andar no âmbito dos direitos fundamentais” (ZANETI JR., 2013, p. 60). No mesmo sentido, Arenhart (2009) afirma que

[...] o espaço de discricionariedade dado pela lei ao administrador apenas pode ser visto como espaço para, diante do caso concreto, eleger ele a *solução mais adequada*. Se a discricionariedade tem o papel de amoldar a exigência da lei à realidade do caso concreto, é evidente que sua existência somente se justifica na medida em que o administrador possa, diante das circunstâncias concretas, adotar a *solução mais perfeita e correta para a realização da intenção da lei*. (ARENHART, 2009, p. 13 – ênfases no original).

Com a expansão do fenômeno da judicialização e complexificação dos litígios, a capacidade institucional do Poder Judiciário também passa a ser questionada, pois nem sempre ele possui quadros com capacidade técnica para apreciar matérias específicas. Nesses casos, Barroso (2009) indica que a postura deve ser de deferência às instâncias técnicas melhor capacitadas para avaliar o assunto. No entanto, o autor adverte que “deferência não é sinônimo de abdicação de competência” (BARROSO, 2009, p. 19), sobretudo se o que estiver em jogo for a lesividade de algum direito fundamental. Ademais, Barroso (2009) explica que os magistrados estão preparados para lidar com a “microjustiça” (p. 16), ou seja, a justiça nos casos concretos. Sendo assim, o Poder Judiciário deve avaliar de forma criteriosa seus próprios limites institucionais e, quando necessário, optar por não exercer o poder, abdicando para a respectiva área e instâncias técnicas que estejam capacitadas.

É necessário também destacar que não se defende a neutralidade dos magistrados, pois essa é impossível, mas sim a imparcialidade, o que significa que, além de se colocar na mesma distância entre as partes, os juízes não devem exercer suas funções com base em crenças e opiniões pessoais e devem se manter afastados da política partidária, conforme prevê o inciso III do parágrafo único do art. 95 da CF/88. Ademais, a imparcialidade das cortes de justiça é assegurada também no art. 14 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, no qual o Brasil é signatário.

Há ainda outra importante objeção posta à atuação do Poder Judiciário quanto ao controle das políticas públicas, a teoria da reserva do possível. Contudo, porquê esse tema apresenta profunda relação com questões de cunho econômico, será abordado na seção seguinte.

2.3 A EXIGIBILIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS NO CONTEXTO DE RESTRIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Inicialmente é necessário destacar que a tradicional separação entre direitos positivos (ou prestacionais) e negativos (ou de liberdade) como aqueles que geram ou não geram custos, respectivamente, aqui é superada. Adota-se a perspectiva de Holmes e Sustain na obra *The cost of rights* (HOLMES, 2019; GALDINO, 2002; SARLET; FIQUEIREDO, 2013) de que todos os direitos custam¹². Sendo assim, saliente-se também, de acordo com Lopes (2013, p 157). que “todos os direitos têm custos. Tanto os direitos civis, direitos de liberdade, quanto os direitos sociais, alguns deles chamados direitos de prestações positivas, têm custos.”.

Nesse contexto, quando se trata da exigibilidade de direitos e do controle das políticas públicas pela via judicial, um dos temas mais polêmicos se refere à reserva do possível. Tal polêmica reside no fator econômico, já que, como supramencionado, a implementação dos direitos custa, o que pode resultar em óbice.

A teoria da reserva do possível, de origem alemã, foi cunhada no Tribunal Constitucional Federal da Alemanha e acolhida desde o caso paradigmático sobre o direito ao ensino superior, argumentando o que se pode razoavelmente exigir do Estado (SARLET; FIQUEIREDO, 2013). No caso em apreço, um estudante exigia acesso ao ensino superior, mas a Alemanha só contava com universidades públicas que possuíam limites físicos e financeiros para atendimento dos estudantes. Sendo assim, o Tribunal decidiu que a restrição do direito era possível mediante *comprovação* da insuficiência de meios para atendimento e do emprego de esforços dos poderes competentes para abertura de novas vagas (JACOB, 2013).

Jacob (2013, p. 250) salienta que, embora o conceito da reserva do possível tenha evoluído, “jamais se distanciou da essência de se tratar de uma defesa do Estado perante demandas não previstas ou não possíveis.” Outro ponto interessante destacado pelo autor é o da necessidade da *comprovação* das alegações pelo poder

¹² Os autores asseveram que mesmo os direitos de liberdade e o direito à propriedade privada, por exemplo, são direitos que demandam algum tipo de custo ao Estado, seja por meio das forças policiais, seja pelos salários dos magistrados, todos pagos com recursos do erário. Sendo assim, mesmo os direitos tidos historicamente como “negativos” (que não demandam prestação do Estado) impõem algum tipo de prestação estatal, motivo pelo qual “todos os direitos são positivos” (HOLMES, 2019, p. 36).

responsável, “rechaçando, nesse passo, argumentos apresentados sem o devido respaldo da realidade” (JACOB, 2013, p. 250).

Nesse contexto, Canela Jr. (2013) assevera que pela teoria da reserva do possível a “efetividade dos direitos fundamentais sociais dependeria da disponibilidade financeira do Estado” (CANELA JR., 2013, p. 232). Essa disponibilidade financeira, por sua vez, “estaria localizada no campo discricionário das decisões governamentais e parlamentares, sintetizadas no orçamento público” (SARLET; FIQUEIREDO, 2013, p. 29).

Sabe-se que os direitos sociais dependem da ação positiva do Estado e que, ressalte-se, sua implementação é mais onerosa aos cofres públicos. Nesse sentido, Arenhart (2009) lembra que referidos direitos são passíveis de concreção gradual, devendo ser paulatinamente perseguidos pelo Estado, sendo assim, saliente-se, a teoria “não pode autorizar que, sob o pretexto da indisponibilidade financeira do Estado, possa este furtar-se de realizar o mínimo cabível, dentro da exigência razoável que suas condições autorizariam” (ARENHART, 2009, p. 16).

A mencionada questão de concreção gradual ou de progressividade na implementação dos direitos “não deve ser interpretada como uma forma de esvaziar a obrigação de conteúdo substantivo”. (DUARTE, 2007, p. 699). O conceito de progressividade foi empregado devido ao entendimento de que, embora os direitos não possam ser garantidos de uma vez a curto prazo, o Estado não pode deixar de persegui-los sob o argumento da falta de recursos, o que implica delinear “medidas concretas e delimitadas da forma mais clara possível em direção às obrigações assumidas (obrigações de conduta e não de resultado, propriamente ditas)” (DUARTE, 2007, p. 699).

Nesse contexto, não pode o Estado alegar a teoria da reserva do possível para tão somente se exonerar do cumprimento dos preceitos constitucionais. Nessa lógica, pronunciou-se o Ministro do STF, Celso de Mello, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 45/DF, senão, veja-se:

Não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, em tal hipótese - mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa - criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência. **Cumpra advertir, desse modo, que a cláusula da "reserva do possível" - ressalvada a ocorrência de justo motivo objetivamente aferível - não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais**, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade. (BRASIL, 2004 – grifos da autora).

Embora o excerto supracitado se refira à exposição de motivos de uma decisão monocrática, que não teve o mérito julgado por perda de objeto, ele vem sendo usado como fundamento para outras decisões, tanto na área da educação, quanto da saúde (WANG, 2013).

Não obstante o julgado ressaltar um “justo motivo” para a aplicação da teoria da reserva do possível, Wang (2013), em estudo sobre a jurisprudência do STF em casos afetos à educação, afirma que, embora a ADPF nº 45 seja utilizada em outros processos, a discussão sobre a teoria da reserva do possível, o custo dos direitos e a escassez de recursos não assumem um papel relevante na fundamentação dos votos e que, nas decisões envolvendo o direito à vaga em creche, “em todos os casos obrigou-se o Estado a concretizar o direito.” (WANG, 2013, p. 364). A partir disso, pode-se inferir duas posições: ou o STF não levou em conta os motivos apresentados pelos entes municipais, ou esses motivos para não cumprimento da ação não eram “justos”. Aliás, há que se refletir, haveria um motivo considerado “justo” para desobrigar o poder público de fornecer um direito fundamental que incide diretamente sobre a dignidade humana?

No mesmo sentido, Sarlet e Figueiredo (2013, p. 32) afirmam que, para a teoria da reserva do possível ser “levada a sério”, “cabe ao poder público o ônus da comprovação da falta efetiva dos recursos indispensáveis à satisfação dos direitos a prestações, assim como da eficiente aplicação dos mesmos”.

Sendo assim, Arenhart (2009) afirma que é possível o controle judicial de políticas públicas mesmo diante da reserva do possível e que, salvo a comprovação de “justo motivo”, pode o Poder Judiciário impor prestação ao Estado no que se refere aos direitos fundamentais.

Ademais, a aplicação da teoria da reserva do possível também encontra limitação no mínimo existencial, que diz respeito ao “núcleo básico do princípio da dignidade humana assegurado por um extenso elenco de direitos fundamentais sociais” (WATANABE, 2013, p. 218). Grinover (2013) aponta que estão inclusos no mínimo existencial o direito à educação, à saúde, ao saneamento básico, à assistência social, à tutela do ambiente e o acesso à justiça. Assim sendo, a autora assevera que o mínimo existencial corresponde à “imediata judicialização dos direitos” (GRINOVER, 2013, p. 133).

Os argumentos acima expostos reforçam que a teoria da reserva do possível não é oponível aos direitos fundamentais sociais. Sendo assim, Arenhart (2009) afirma que quando o poder público recebe uma determinação judicial impondo determinada ação, esta pode resultar em uma alteração nas suas prioridades e um gerenciamento dos seus recursos devido aos novos custos.

O administrador deve, ao elaborar as leis orçamentárias, ponderar sobre as prioridades a serem atendidas através das políticas públicas, levando em conta o princípio da dignidade humana, pois, no caso concreto, se for verificado pelo Poder Judiciário a utilização retórica do argumento da reserva do possível, ou a “aplicação de recursos públicos em finalidade *evidentemente menos importante* do que aquela a ser protegida, cumpre afastar o limite ora estudado, sendo imponível a prestação para o Estado.” (ARENHART, 2009, p. 17 – ênfases no original).

Embora seja necessário reconhecer que os recursos do Estado para realização das prestações que lhe foram imbuídas pela legislação nacional e internacional não são infinitos, cabe destacar que a elaboração do orçamento público reflete escolhas políticas, o que impõe aos agentes do Estado aprimoramento nos mecanismos de gestão democrática nessa elaboração, bem como transparência na justificação das escolhas e gastos. Até porque, frise-se, os direitos que compõem o mínimo existencial devem receber “tratamento preferencial” (GALDINO, 2002, p. 179).

Nesse contexto, cabe ressaltar a posição de Galdino (2002) quanto à falácia do argumento de “exaustão da capacidade orçamentária”, reiterando o quanto a peça orçamentária é fruto de escolhas políticas:

O que verdadeiramente frustra a efetivação de tal ou qual direito reconhecido como fundamental não é a exaustão de um determinado orçamento, é a opção política de não se gastar dinheiro com aquele mesmo “direito”. A compreensão dos custos como meios de promoção dos direitos, e a observação empírica de que tais meios são insuficientes para atender a todas as demandas, leva necessariamente à conclusão de que não é propriamente a “exaustão da capacidade orçamentária” que impede a realização de um determinado direito. O argumento da “exaustão orçamentária” presta-se unicamente a encobrir as trágicas escolhas que deixam de fora do universo do possível a tutela de um determinado “direito”. (GALDINO 2002, p. 214).

Acrescenta-se que, quanto menor for o orçamento do qual o Estado dispõe para a consecução dos direitos, maior deve ser a sua responsabilidade no que respeita a destinação e maior a necessidade de posturas democráticas, pois, é oportuno lembrar, como afirma Wang (2013, p. 349), que “A escassez de recursos exige que o Estado faça escolhas, o que pressupõe preferências e que, por sua vez, pressupõem preteridos”.

Sendo assim, não se pode deixar de mencionar o quanto é importante nesse cenário um processo de “publicização”¹³ do privado”, tendo em vista que, como afirma Ferraz (2016, p. 34), “os interesses privados, em um regime democrático, não podem e não devem ser atendidos clandestinamente”, ou seja, precisam ser publicizados sempre que se trate da utilização do fundo público¹⁴. Os interesses privados precisam ser explicitados ao ponto de “deliberar sobre como, quando e sob qual hierarquia de importância os diversos interesses privados serão atendidos.” (FERRAZ, 2016, p. 35). Sobre essas prioridades de atendimento, Barcellos (2013) afirma que

Pode ser juridicamente consistente, por exemplo, sustentar que os gastos com publicidade governamental não poderão ser superiores aos investimentos com saúde ou educação, uma vez que necessidades importantes de tais áreas sofram carência de recursos, ou que os gastos públicos com eventos culturais (ex. shows) não possam ultrapassar ou representar mais do que determinada fração daqueles com educação fundamental e média, etc. (BARCELLOS, 2013, p. 119).

¹³ Saliente-se que o termo “publicização” aqui utilizado é sinônimo de dar publicidade, dar visibilidade, sendo assim, se difere do termo “publicização” utilizado no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado da década de 1990, o qual se refere à descentralização de dinheiro público para o setor privado na execução de serviços como saúde e educação.

¹⁴ A conceituação de fundo público será feita no próximo capítulo, onde se considera mais adequada.

Nesse sentido, a autora supracitada afirma que os poderes públicos são juridicamente obrigados a incluírem em suas rubricas recursos para a prestação de direitos fundamentais, ao passo que sua inobservância pode ser objeto de controle judicial. Assim, tratando de forma específica do direito à educação, Rebell (2011) também afirma que o mesmo não pode ser negado ou adiado devido às situações de restrição orçamentária do Estado.

Com base nos argumentos explicitados até o momento, denota-se que o controle judicial das políticas públicas, embora não se dê sem controvérsias, é dotado de estatuto legal para atuar em casos de violação de direitos, mesmo em contextos de restrição orçamentária. Contudo, Wang (2013) demonstra a partir de estudo da jurisprudência do STF, que os argumentos financeiros pouco são levados em consideração quando se “pede concretamente uma obrigação de fazer do Estado em matéria de direito à educação” (WANG, 2013, p. 364). Mas, em controle abstrato de constitucionalidade, é dada maior relevância à questão dos custos dos direitos e da escassez de recursos, pois “existe uma maior preocupação com as consequências econômicas das decisões” (WANG, 2013, p. 364).

A hipótese do autor para explicar essa diferença entre os dois posicionamentos do mesmo órgão de cúpula do Poder Judiciário é a de que no controle abstrato de constitucionalidade há o efeito *erga omnes*, ou seja, efeito para todos que se encontram na mesma situação de lesividade do direito (WANG, 2013). Essa cautela seria necessária, como afirma Mendonça (2013, p. 373), “uma vez que o Poder Judiciário não seria estruturado para considerar realidades macroeconômicas e ponderar os possíveis efeitos sistêmicos desse tipo de decisão.”. A mesma postura não é adotada em casos envolvendo pequenos grupos ou apenas indivíduos, quando o direito é o principal argumento na fundamentação dos votos.

Embora o direito à educação seja um direito social, conforme se verá mais detidamente no próximo capítulo, e que a forma mais justa de o exigir seja por meio de ação coletiva (LOPES, 2002), Silveira (2013) já destacava que o Tribunal de Justiça de São Paulo, por exemplo, também era mais favorável à concessão do direito à educação quando o pleito era individual. Igualmente no estado do Paraná, o pleito individual era uma estratégia para exigibilidade do direito, pois era mais facilmente aceito pelo tribunal (SILVEIRA, 2015; GONÇALVES, 2018). No entanto, ressalte-se, corroborando com Barcellos (2013, p. 129), “a discussão em sede

coletiva ou abstrata favorece a isonomia, evitando as distorções que os processos individuais podem gerar na distribuição de bens dentro da sociedade, já que a solução produzida será aplicável em caráter geral.”. Sendo assim, os meios individuais de defesa de interesses sociais fazem com que se “fragmentem decisões que, a rigor, deveriam atingir toda uma política.” (LOPES, 2002, p. 134). Acrescente-se que essa discussão será aprofundada ao longo deste trabalho.

Por hora, cabe mencionar a experiência dos EUA no que respeita a litigação da educação envolvendo discussões orçamentárias para a garantia de uma educação adequada. Os EUA possuem larga trajetória de judicialização, desde o famoso caso *Brown vs. Board Of Education* sobre segregação racial na década de 1950. No que se refere à discussão sobre o financiamento da educação nos tribunais estaduais, a primeira “onda” de litígios reivindicava financiamento igual para as escolas, tendo em vista que o financiamento era fruto de impostos sobre propriedade e que o mesmo se dava de maneira desigual entre distritos ricos e pobres. Nesse período, que remonta a década de 1980, os réus venciam a maioria dos conflitos, porque os tribunais tinham dificuldade de lidar com soluções para o financiamento desigual da educação, visto que os demandantes propunham complexas fórmulas de financiamento e reforma tributária (REBELL, 2017).

Ao final da década de 1980, numa segunda “onda”, a litigância passou a ser mais estratégica, com os chamados “litígios de adequação¹⁵”. Essa abordagem de adequação permite, segundo Rebell¹⁶ (2005, p. 218/219 – tradução livre da autora), que os tribunais “se concentrem em questões concretas de quais são os recursos necessários para oferecer a oportunidade para uma educação adequada a todos os estudantes e até que ponto esses recursos estão realmente sendo fornecidos.”. Essa onda vigorou até meados de 2010 e, de acordo com Rebell (2017), os litígios envolvendo financiamento da educação fomentaram a pesquisa nessa área, visto que os demandantes precisavam apresentar evidências de especialistas sobre a questão dos custos. Diferentemente do período anterior, os demandantes venceram a maioria dos litígios.

¹⁵ No original: “Adequacy Litigations” (REBELL, 2005).

¹⁶ No original: “the adequacy approach allows courts to focus on the concrete issues of what resources are needed to provide the opportunity for an adequate education to all students and the extent to which those resources are actually being provided.” (REBELL, 2005, p. 218/219).

Já a partir de meados de 2010, embora os tribunais tenham continuado a defender o direito a uma educação sólida e/ou adequada, Rebell (2011; 2017) descreve uma nova tendência, uma terceira “onda”. Com a extensão e durabilidade da crise de 2008 e a continuidade da recessão econômica, os tribunais passaram a ser mais cautelosos para concessão dos direitos, fazendo com que alguns juízes passassem a recorrer a questões técnicas para não julgar o mérito da questão e arquivar os processos, evitando um conflito direto com os poderes Executivo e Legislativo.

Rebell (2017) afirma que ao longo da história do uso dos tribunais nos EUA para reivindicar o direito à educação, a atuação judicial resultou em significativas melhorias no que diz respeito ao financiamento da educação em muitos estados. No entanto, a partir dessa postura mais comedida descrita anteriormente, o autor assevera que o sucesso do uso da via judicial foi reduzido ao menos pela metade nos casos mais recentes (REBELL, 2011; 2017). Estaríamos, assim, caminhando para o fim de um ciclo de judicialização?

O fato é que mesmo diante desse contexto de restrição orçamentária, Rebell (2011) reafirma que, quando o que está em jogo é o direito fundamental à educação, o Estado deve mostrar de que maneira vai manter os serviços essenciais apesar da redução de dotações orçamentárias.

Ademais, cabe ressaltar que, nos EUA, a negativa em alguns casos mais recentes se dá puramente por razões técnicas, pois os tribunais não rejeitam a tese de que a educação é direito mesmo em contexto de crise. Do mesmo modo, a suspensão de liminar concedida pelo presidente do TJ-PR utiliza justamente argumentos de ordem técnica e financeira para obstar o direito em caráter liminar, mas que não negam o direito por si próprio. A análise dos desdobramentos dessa ação e suas semelhanças com o contexto americano serão feitas no capítulo empírico. Mas antes, passemos a analisar detidamente a constituição do direito à Educação Infantil no Brasil, de modo que se compreenda sua fundamentalidade e possibilidade de reivindicação jurídica, bem como a importância do financiamento para sua concretização.

3 AMPLIAÇÃO DA DECLARAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO INFANTIL, MECANISMOS DE EXIGIBILIDADE JUDICIAL E FINANCIAMENTO ADEQUADO

Ao longo da história, diferentes instituições empreenderam os cuidados à primeira infância: jardins de infância, creches, parques, pré-escolas. Independente da nomenclatura empregada, o que diferenciava essas instituições quanto ao cunho assistencial ou educativo era a faixa etária e, sobretudo, o público. Nesse sentido, Kuhlmann Jr. afirma que é “a origem social e não a institucional que inspiravam objetivos educacionais diversos” (KUHLMANN JR., 2015, p. 74),

No Brasil, Correa e Adrião (2010) afirmam que o início do atendimento à infância na creche era marcado pelo cunho da assistência e do amparo aos pobres. As creches nasceram vinculadas aos programas de assistência social e filantropia. Já quanto aos jardins de infância, as autoras destacam que estes nasceram vinculados aos sistemas educacionais, embora também fossem ofertados por igrejas e outras instituições. Ademais, ressaltam que a precariedade sempre marcou a Educação Infantil no Brasil, especialmente no caso das creches. Cury (1998) ainda destaca que “não é sob a figura do Direito, mas sob a figura do Amparo e da Assistência que o infante entra em cena” (CURY, 1998, p.10).

O QUADRO 1 demonstra a previsão de atendimento à infância nas legislações anteriores à CF/88, revelando a perspectiva de amparo e assistência à infância, não de direito à educação, sobretudo porque não faz menção à oferta educacional.

QUADRO 1: PREVISÃO DE ATENDIMENTO À INFÂNCIA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ANTERIOR À CF/88.

Norma	Previsão
Constituição de 1824	Silenciada
Constituição de 1891	Silenciada
Constituição de 1934	Proteção à maternidade e à infância como amparo e condições de trabalho, com destinação de 1% das rendas tributárias.
Constituição de 1937	Previsão de cuidados por parte do Estado àqueles que não tiverem recursos.
Lei de Proteção à Maternidade, à Infância e à Adolescência de 1940	Previsão de normas de proteção à maternidade, infância e adolescência, com o estabelecimento de serviços públicos visando assegurar uma

	maternidade sadia desde a concepção até a criação dos filhos. Cria o Departamento Nacional da Criança, submetido ao Ministério da Educação e Saúde, que receberia cooperação do Conselho Nacional de Serviço Social.
Consolidação das Leis do Trabalho de 1943	Previsão de manutenção de escolas maternais e jardins de infância pelo SESI, SESC, LBA e outras entidades de proteção à infância e à maternidade para atender especialmente aos filhos das mulheres empregadas.
Constituição de 1946	Previsão de proteção à infância com caráter assistencial.
LDB de 1961	Reconhece o Pré-Escolar com atendimento em escolas maternais e jardins de infância e ofertados por empresas que empregavam mães com filhos menores de sete anos.
Constituição de 1967	Delega à lei a responsabilidade de dispor sobre a assistência à infância.
Ato Institucional nº 1/1969	Delega à lei a responsabilidade de dispor sobre a assistência à infância.
LDB de 1971	Mantém a LDB de 1961 e reforça a responsabilidade das empresas na organização e manutenção do atendimento à infância.

Fonte: TAPOROSKY (2017), adaptado de SILVA (2016), com base em CURY (1998).

Com o advento da CF/88, contudo, a criança passa a integrar o ordenamento jurídico brasileiro como sujeito de direitos, tendo seu direito à educação reconhecido e disciplinado como dever do Estado. Além disso, como já mencionado, o direito é assegurado também aos dependentes de 0 a 5 anos dos trabalhadores urbanos e rurais (art. 7º). Não obstante, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a LDB/96 disciplinam uma série de prerrogativas que reafirmam a visibilidade da criança e da Educação Infantil como direito. É desse cenário pós-1988 que se ocupa a próxima seção.

3.1 A EDUCAÇÃO INFANTIL NO CONTEXTO PÓS-1988

Foi por meio de lutas históricas, tensões e pressões da classe trabalhadora (REHEM, 2013), e também a partir do reconhecimento da importância da Educação Infantil, que a CF/88 a incorpora sob o signo do direito da criança e do dever do Estado (CURY, 1998). Essa mudança de concepção reitera que a Educação Infantil “não é apenas um espaço de assistência, de guarda e tutela, colocando em evidência a necessidade de atendimento educacional à parcela da população que a utiliza” (REHEM, 2013, p. 706).

No art. 205, a educação é proclamada como um direito de todos e dever do Estado e da família visando ao “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). Já o art. 206 disciplina em nove incisos os princípios sobre os quais o ensino será ministrado.

Mas é o art. 208 que detalha o dever do Estado para com a educação, disciplinando a garantia de:

- I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009);
 - II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996);
 - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
 - IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)¹⁷
 - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
 - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;
 - VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (BRASIL, 1988).

¹⁷ Originalmente na CF/88 o atendimento em creches e pré-escolas era para crianças entre zero e seis anos. Somente com a edição da EC nº 53 de 2006 é que o atendimento passa a ser para crianças até cinco anos de idade.

Como visto, é no inciso IV que a Educação Infantil é disciplinada como um direito devendo ser ofertada em instituições denominadas de creches e pré-escolas. Cabe mencionar que, embora a escolarização obrigatória se inicie aos quatro¹⁸ anos, sendo, portanto, uma opção dos responsáveis de matricular ou não as crianças de até três anos de idade, para o Estado o compromisso com essa faixa etária não compreende uma escolha, mas um dever. Sendo assim, Correa e Adrião (2010, p. 8) afirmam que “qualquer família que não encontre uma vaga pode recorrer à justiça.”.

Nesse sentido, ressalte-se, são os parágrafos 1º e 2º que configuram importantes mecanismos de exigibilidade do direito à educação, como o disciplinamento do direito público subjetivo que, segundo Duarte (2004),

[...] confere ao indivíduo a possibilidade de transformar a norma geral e abstrata contida num determinado ordenamento jurídico em algo que possua como próprio. A maneira de fazê-lo é acionando as normas jurídicas (direito objetivo) e transformando-as em seu direito (direito subjetivo). (DUARTE, 2004, p. 113).

Ou seja, o sujeito titular do direito tem a possibilidade de constranger judicialmente o Estado a fim de garantir a prestação devida em caso de lesividade do direito. Nesse sentido, o parágrafo 2º adverte que o não oferecimento ou a oferta irregular da educação obrigatória importa em responsabilidade da autoridade competente. Sendo assim, Oliveira (1999) assegura que a “novidade é a possibilidade de responsabilizar, pessoal e diretamente, a autoridade incumbida da oferta deste direito, e não apenas o Poder Público em geral” (OLIVEIRA, 1999, p. 64).

No caso da creche, segmento não obrigatório da Educação Infantil, embora não esteja disciplinada como direito público subjetivo, pode assim ser considerada, pois há uma norma objetiva que disciplina o dever do Estado para com essa faixa etária. Ademais, como já indicado neste trabalho, o próprio STF reconheceu o dever do Estado na oferta da Educação Infantil como um todo, impondo ao Estado “a obrigação constitucional de criar condições objetivas que possibilitem, de maneira

¹⁸ A obrigatoriedade a partir dos quatro anos não estava originalmente disciplinada na CF/88, mas foi incluída pela EC nº 59 de 2009.

concreta, em favor das crianças de zero a seis anos de idade¹⁹, o efetivo acesso e atendimento em creches e unidades de pré-escola” (BRASIL, 2005), sendo seu posicionamento de fundamental importância para nortear as decisões dos demais tribunais.

A organização dos sistemas de ensino está disciplinada no art. 211, no qual: a União é responsável pelo sistema federal de ensino e também possui função supletiva e redistributiva, fornecendo assistência técnica e financeira aos demais entes federados; os municípios atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e na Educação Infantil; e os estados atuarão prioritariamente no Ensino Fundamental e Médio.

O direito à educação também é assegurado no art. 227, que preconiza a proteção dos direitos da criança, do adolescente e do jovem, disciplinando que

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à saúde, à alimentação, **à educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, Redação dada Pela Emenda Constitucional nº 65, de 2010 – grifos da autora).

Nesse sentido, a Lei 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o ECA, reafirma em seu art. 4º a “absoluta prioridade” disposta no art. 227 da CF/88. Ou seja, no que diz respeito à criança, ao adolescente e ao jovem, o poder público deve empreender esforços em escala de prioridade. Sendo assim, Silveira afirma que o ECA reforça o direito à educação e “amplia as condições de sua efetivação” (SILVEIRA, 2006, p. 35).

Integrando o Capítulo IV – Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer, o art. 53 do ECA, além de reproduzir o disposto no art. 205 da CF/88, ressaltando que a educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, o preparo para a cidadania e para o trabalho, assegura, em seus incisos, às crianças e adolescentes

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - direito de ser respeitado por seus educadores;

¹⁹ A decisão menciona crianças de zero a seis anos de idade, porque originalmente essa era a faixa etária disciplinada como Educação Infantil na CF/88.

III - direito de contestar critérios avaliativos, podendo recorrer às instâncias escolares superiores;
 IV - direito de organização e participação em entidades estudantis;
 V - acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. (BRASIL, 1990, art. 53).

Ressalte-se a importância dos direitos assegurados às crianças e adolescentes no artigo supramencionado, sobretudo o disposto no inciso V, onde, segundo Oliveira (1995), na impossibilidade de atendimento próximo à residência, possibilita a exigência por transporte gratuito. Ademais, o art. 54 versa sobre o dever do Estado e reafirma questões já explicitadas no art. 208 da CF/88.

Para Rehem (2013, p. 703), o ECA “incorpora a doutrina da proteção integral, tratando a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, prioritários, como cidadãos de todos os direitos e seres em desenvolvimento”.

Assim como o ECA, a LDB/96 representa um grande avanço na declaração do direito à educação, sobretudo o direito à Educação Infantil, que passa a compor a primeira etapa da educação básica nos termos no art. 29 e é colocada em seção própria, o que é considerado por Cury como “uma dignidade do ponto de vista da construção jurídica” (CURY, 1998, p.13).

Isto posto, o art. 30 disciplina que a Educação Infantil deve ser ofertada em estabelecimentos específicos, quais sejam: “I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; II - pré-escolas, para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade (BRASIL, Redação dada pela Lei nº 12.796, de 2013).

É importante também fazer referência à EC nº 59 de 2009, que ampliou a obrigatoriedade, compreendendo agora a faixa de 4 a 17 anos. Pinto e Alves (2010) asseveram que essa estratégia é adotada por diversos países no intuito de viabilizar o exercício do direito a diversos segmentos, visto que a distribuição de oportunidades educacionais não se dá de maneira uniforme, sobretudo em países subdesenvolvidos. Sendo assim, aduzem que “a educação compulsória tem sido um instrumento para que a educação deixe de ser um privilégio de classes ou grupos sociais e passe a ser garantida como direito fundamental para todos”. (PINTO; ALVES, 2010, p. 212).

Quanto à responsabilidade de oferta da Educação Infantil, além do preconizado no art. 211 da CF/88, o art. 11 da LDB/96 disciplina que os municípios incumbir-se-ão de

[...]

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996, art. 11).

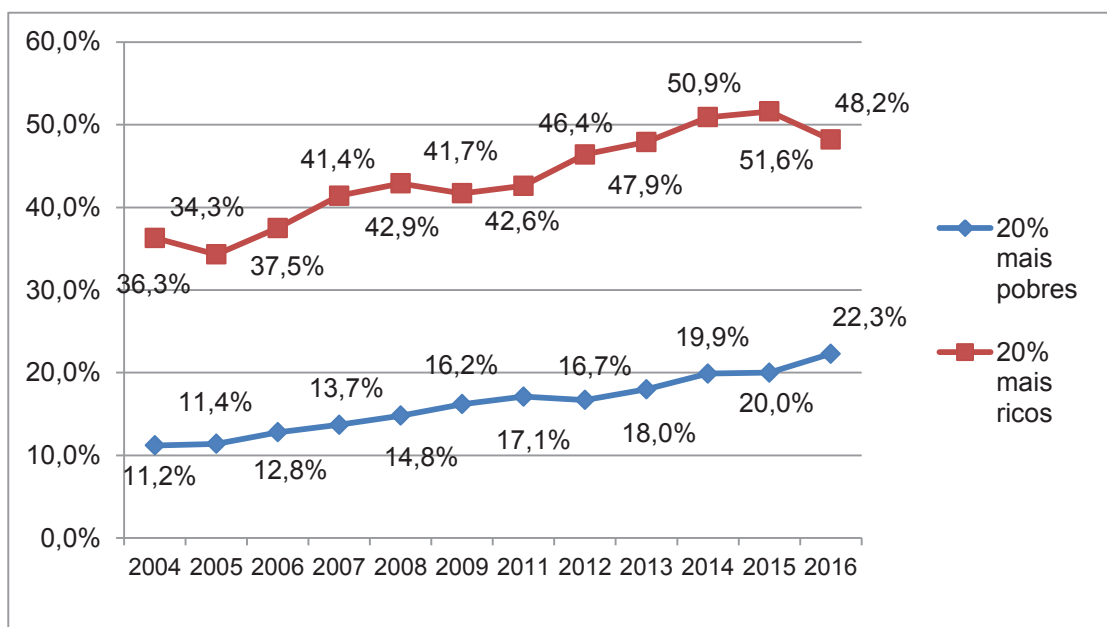
Cabe ainda destacar que a LDB/96 regulamentou, em seu art. 89, que os estabelecimentos, antes vinculados à assistência social, teriam um prazo de três anos, a contar da publicação da lei, para se integrarem ao sistema educacional de ensino. Ademais, embora a responsabilidade direta seja do ente municipal, não se pode esquecer que a União deverá exercer função redistributiva e supletiva “mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996), bem como os estados deverão exercer função redistributiva e supletiva aos seus municípios.

Outro importante dispositivo se refere à Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que regulamenta o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio de 2014 a 2024 e que disciplina a universalização da pré-escola, o que deveria ter ocorrido até 2016, e o atendimento de pelo menos 50% da faixa etária correspondente à creche até 2024. Não obstante, dado o reconhecimento da importância da Educação Infantil pela sociedade, como já mencionado, o PNE (2000-2010) já havia previsto o atendimento de 50% da população na faixa etária de 0 a 3 anos até 2011, porém, Correa (2011) evidenciava que, em 2010, não havíamos alcançado nem a meta de 2006, que seria o atendimento de 30% da população dessa faixa etária. Ou seja, até que ponto a nova inscrição da meta no PNE (2014-2024) é passível de cumprimento, tendo em vista as atuais políticas de contingências de gastos em políticas sociais?

Nesse ponto, cabe salientar o quanto progredimos em termos de acesso à Educação Infantil no Brasil, mas também o quanto ainda é necessário avançar, sobretudo no que diz respeito à diferença no acesso entre o quintil mais pobre e o mais rico e entre negros e brancos. O GRÁFICO 1 demonstra o quanto é grande a

diferença entre o acesso de pobres e ricos à creche, representando 25.9 pontos percentuais.

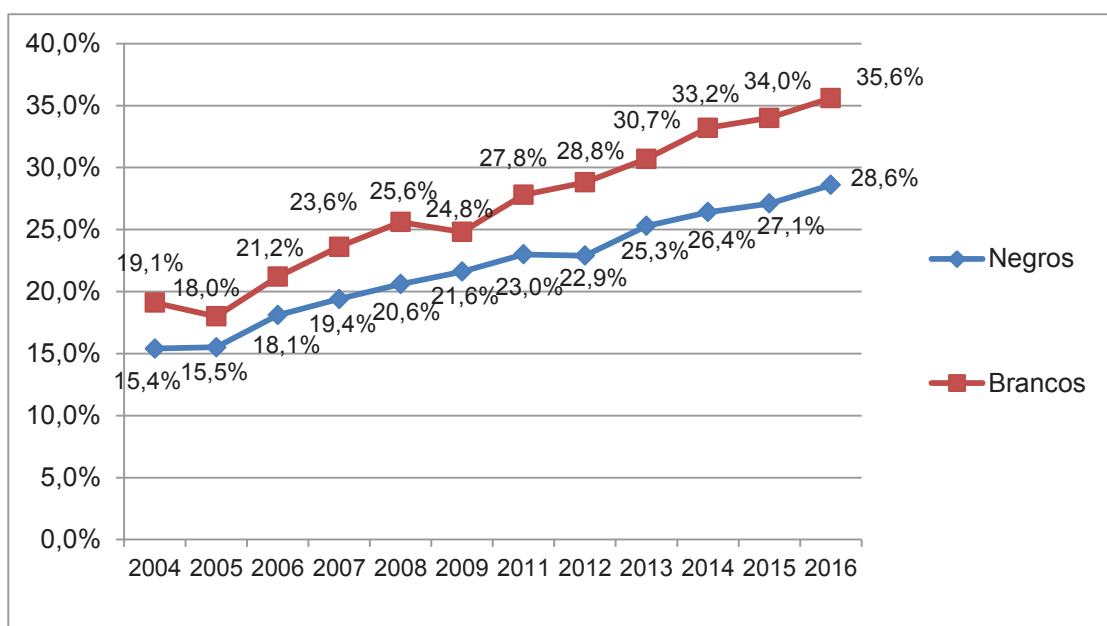
GRÁFICO 1: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*, BRASIL, 2004 A 2016.



Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

Já no que diz respeito ao acesso por raça/cor, percebe-se uma diferença menor, mas ainda assim significativa, representando 7 pontos percentuais, conforme se verifica no GRÁFICO 2.

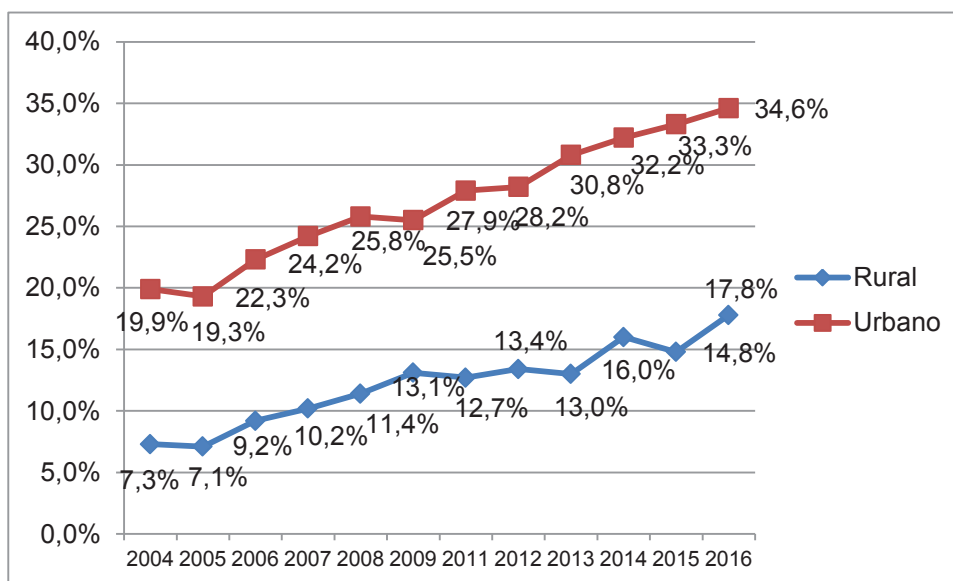
GRÁFICO 2: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR RAÇA/COR, BRASIL, 2004 A 2016.



Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

No quesito de acesso por localização, verifica-se uma diferença de 16.8 pontos percentuais. Mas o que mais chama atenção no GRÁFICO 3 é que a localidade rural possui a menor taxa de atendimento entre os três gráficos apresentados, atendendo apenas 17,8% da população de zero a três anos. Além disso, ela parte de um percentual muito baixo em 2004 (7,3%). Isso demonstra a necessidade de implementação de políticas públicas na área rural.

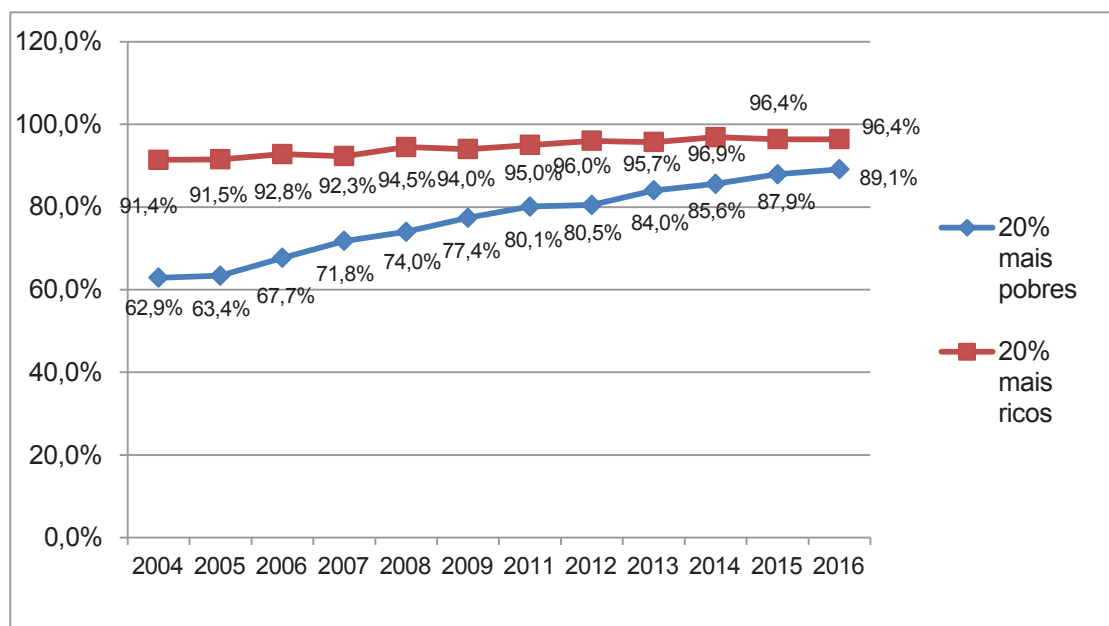
GRÁFICO 3: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 0 A 3 ANOS QUE FREQUENTAVA A CRECHE, POR LOCALIZAÇÃO URBANA E RURAL, BRASIL, 2004 A 2016.



Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

Por outro lado, no que se refere à pré-escola, verifica-se uma maior cobertura, tendo em vista ser um segmento obrigatório desde a EC nº 59 de 2009, conforme visto anteriormente. Mas, ainda assim, como no caso da creche, a diferença entre o quintil mais pobre e o mais rico permanece, embora seja menor, representando 7.3 pontos percentuais conforme o GRÁFICO 4.

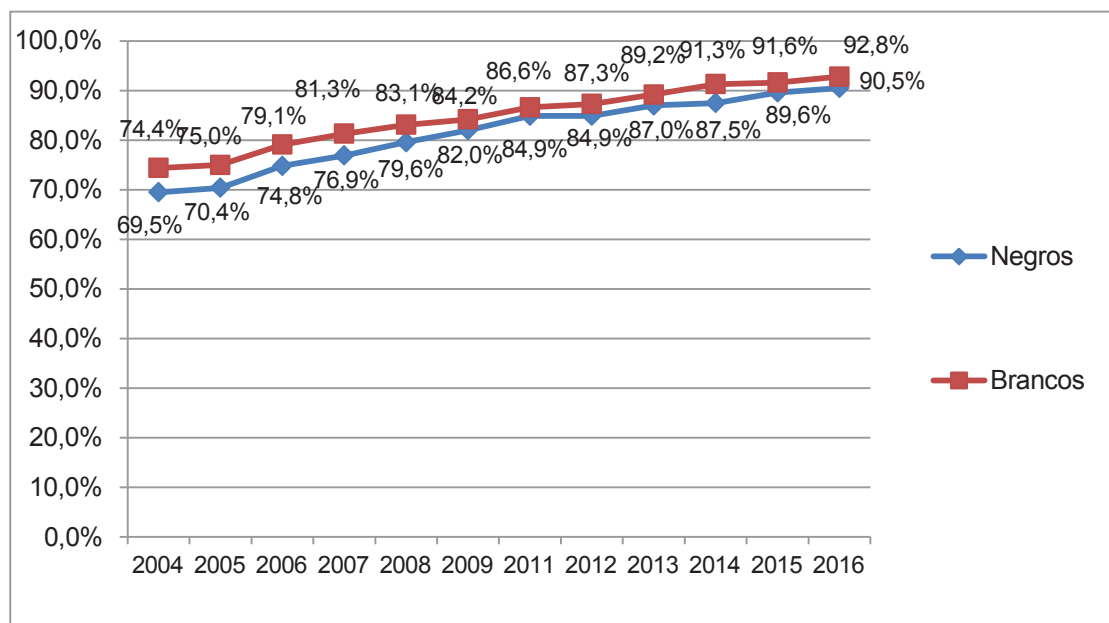
GRÁFICO 4: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA, POR QUINTIS DE RENDA DOMICILIAR *PER CAPITA*, BRASIL, 2004 A 2016.



Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

Também como no caso da creche, a diferença de acesso entre negros e brancos é menor, representando 2.3 pontos percentuais (GRÁFICO 5). Nesse caso, o que contribui para uma diferença menor é a questão da obrigatoriedade.

GRÁFICO 5: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA POR RAÇA/COR, BRASIL, 2004 A 2016.

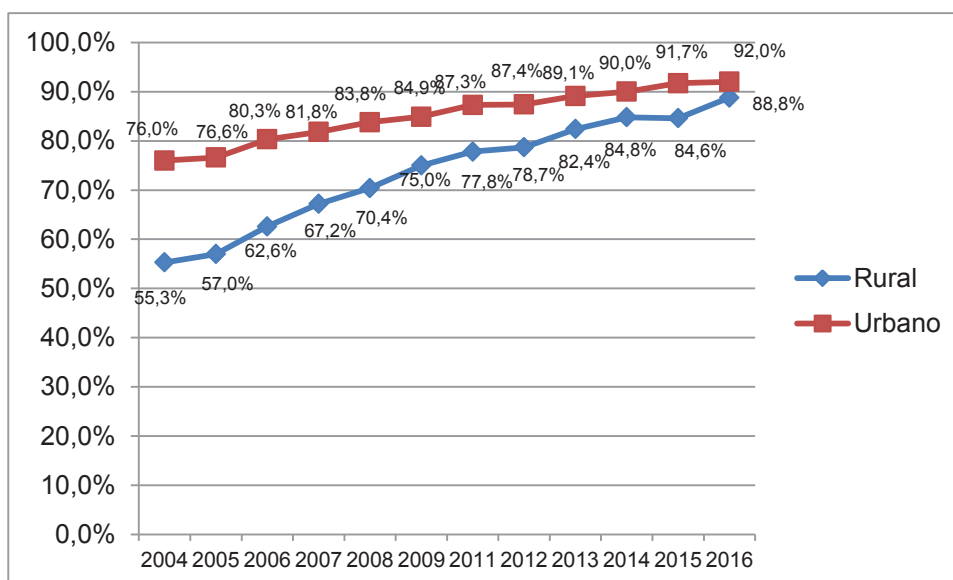


Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

A diferença na taxa de atendimento entre localização urbana e rural é bem menor no segmento da pré-escola do que no segmento da creche, representando apenas 3.2 pontos percentuais, como indica o GRÁFICO 6. Essa diferença pequena

se deve ao fato da obrigatoriedade da faixa etária dos quatro aos cinco anos, pois esse fator impulsionou o poder público a ampliar a oferta da pré-escola mesmo na localidade rural. Contudo, cabe ressaltar que o acesso à pré-escola deveria ter sido universalizado até 2016, mas nota-se que ainda há muito a avançar.

GRÁFICO 6: PERCENTUAL DA POPULAÇÃO DE 4 E 5 ANOS QUE FREQUENTAVA A PRÉ-ESCOLA, POR LOCALIZAÇÃO URBANA E RURAL, BRASIL, 2004 A 2016.



Fonte: Adaptado de Brasil (2018)

Outro ponto importante a ser mencionado no que se refere à garantia do direito à educação são as instituições e os mecanismos jurídicos disciplinados pela CF/88 para serem utilizados em caso de lesividade dos direitos. Nesse sentido, a Carta Magna disciplina duas importantes instituições, quais sejam, o Ministério Público, disciplinado pelo art. 127; e a Defensoria Pública, disciplinada pelo art. 134. Ambas as instituições constam no capítulo IV – Das Funções Essenciais à Justiça.

O Ministério Público é disciplinado como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (BRASIL, 1988). A defesa da “ordem jurídica” é, segundo Arantes (2011, p. 105), “construída prospectivamente, voltada para atingir os objetivos traçados no pacto constitucional de 1988, resolvendo problemas sociais reais e concretos, promovendo o bem de todos os brasileiros”. Quanto à defesa do “regime democrático”, ensina que se trata da defesa de “uma democracia econômica, social e participativa, que tem como horizonte a construção de uma sociedade igualitária” (ARANTES, 2011, p. 105). Saliente-se que esses princípios, somados à proteção dos interesses sociais e

individuais indisponíveis, incumbem o Ministério Público da promoção e proteção dos direitos sociais, dentre os quais está o direito à educação.

O Ministério Público possui funções institucionais que estão regulamentadas no art. 129, das quais, destaca-se:

[...]

II - zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia;

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

IV - promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos nesta Constituição; (BRASIL, 1988).

Destaca-se que, de acordo com Mendes e Branco (2012, p. 1402), a partir da Carta Magna, o Ministério Público recebeu “conformação inédita e poderes alargados”. Ademais, os mesmos autores destacam que sua função é agir desinteressadamente na proteção de valores e fins constitucionais.

Há que se destacar também a função da Defensoria Pública, instituição permanente disciplinada pelo art. 134 como

[...] essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (BRASIL, 1988, Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).

A atuação da Defensoria Pública é autorizada na defesa jurídica daqueles que comprovarem insuficiência de recursos. Nesse contexto, Santos (2007) afirma que o papel da Defensoria Pública é essencial para promover o acesso à justiça pela população cultural e economicamente mais frágil.

Para cumprir os preceitos constitucionais dos quais estão imbuídos, as duas instituições supracitadas dispõem de mecanismos legais, que podem ser judiciais ou extrajudiciais. Os mecanismos judiciais mais utilizados são: Mandado de Segurança, Ação Civil Pública (ACP) e Ação de Obrigação de Fazer; e os mecanismos extrajudiciais são: Inquérito Civil, TAC, expedição de recomendações e audiências públicas.

O Mandado de Segurança pode ser individual ou coletivo e está previsto no artigo 5º incisos LXIX e LXX da CF/88 e deve ser concedido para “[...] proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público”, ou seja, o Mandado de Segurança protege o cidadão contra atos ilegais e/ou abuso de poder por parte do Poder Público (BRASIL, 1988).

A ACP, também mecanismo judicial, foi criada pela Lei nº 7.347 de 15 de julho de 1985 e consta no inciso III do artigo 129 da CF/88 como uma das funções do Ministério Público: “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988). Porém, o § 1º do mesmo artigo não impede que terceiros façam uso da ACP, de acordo com a lei²⁰. O objetivo da ACP é impedir prejuízos ou danos ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio público e social, a bens e direitos de valor estético, artístico, histórico, paisagístico, turístico e outros interesses difusos. Inclusive, o art. 200 inciso V do ECA/90 prevê a propositura da ACP para “proteção dos interesses individuais, difusos ou coletivos relativos à infância e à adolescência” (BRASIL, 1990).

Já a Ação de Obrigação de Fazer deve ser satisfeita no prazo que o juiz determinar. Masson (2015) assevera que essa ação é a “forma processual mais comum de judicialização para acesso à educação infantil” (MASSON, 2015, p.104). No mesmo sentido, Gonçalves (2018) também identifica o uso elevado desse tipo de ação na judicialização da Educação Infantil no município de Curitiba.

O Inquérito Civil, como um mecanismo extrajudicial ou administrativo, é um procedimento que visa apurar danos ou lesões aos interesses transindividuais. É

²⁰ A Lei da ACP prevê quem são os legitimados para propositura da ação, quais sejam:

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Redação dada pela Lei nº 13.004, de 2014).

também um instrumento que precede a propositura da ACP, onde são coletados dados que possam fundamentar a ação, porém é dispensável no caso de urgência ou no caso de já haver documentos suficientes para propositura da ACP (SILVEIRA, 2006).

O TAC é outro mecanismo extrajudicial que visa ajustar a conduta do causador de danos de acordo com a lei. Para isso, são estabelecidos prazos para a concretização dos direitos para os prejudicados (SILVEIRA, 2006). A expedição de recomendações está prevista como competência do Ministério Público no art. 6º inciso XX da Lei Complementar nº 75 de 1993 da seguinte forma: “XX - expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis” (BRASIL, 1993), ou seja, constitui-se de importante mecanismo para maior eficiência dos serviços públicos.

No que tange à atuação para exigibilidade do direito ao acesso à Educação Infantil, tema afeto ao presente trabalho, Arantes (2011) assevera que os mecanismos extrajudiciais devem ser privilegiados, pois contribuem para que o Ministério Público se torne uma “instância resolutiva da questão”. (ARANTES, 2011, p. 115).

Como visto, o direito à Educação Infantil ganhou forma com mais propriedade a partir da CF/88, contudo, foi a partir da obrigatoriedade da pré-escola na EC nº 59 de 2009 e das demandas crescentes pela creche impostas pelo PNE (50% de atendimento até 2024) que os municípios passaram a sofrer uma maior pressão pela expansão da oferta, fato que guarda profunda relação com o financiamento dessa etapa, assunto a ser abordado na próxima seção.

3.2 NOTAS SOBRE O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

Inicialmente, é necessário destacar, de acordo com Cury (1998, p. 10), que “Para dar a devida proteção a um direito social específico é preciso financiamento”, ou seja, o financiamento é condição *sine qua non* para que os direitos sociais sejam efetivados por meio das políticas públicas.

O financiamento da educação no Brasil está inserto na Carta Maior no art. 212, que disciplina a vinculação de recursos para a educação, e no art. 213, que

prevê a possibilidade de transferência de recursos para o setor privado. Não obstante, é a LDB/96 que regulamenta a seara do financiamento da educação de forma mais detalhada, sendo assim, a exposição que se segue será com base em seu texto, com as devidas menções à CF/88 quando necessário.

O Título VII da LDB/96 que trata dos recursos financeiros se inicia no art. 68, disciplinando as fontes de recursos destinadas à educação: a receita de impostos próprios de todos os entes federados; a receita de transferências constitucionais e outras; a receita do salário-educação e também de outras contribuições sociais; a receita de incentivos fiscais; e, por fim, outros recursos previstos em lei (BRASIL, 1996).

Os diferentes impostos são arrecadados por cada ente federado conforme regulamentação da CF/88 no art. 153 de responsabilidade da União, no art. 155 de responsabilidade dos estados e no art. 156 de responsabilidade dos municípios. Os impostos arrecadados são repartidos conforme prevê a legislação e constituem as transferências de recursos disciplinadas no inciso II do já citado art. 68 da LDB/96. São exemplos de transferências os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Sua finalidade é “equalizar a capacidade arrecadadora e as responsabilidades na prestação de serviços das diferentes esferas da Administração Pública” (OLIVEIRA, 2001, p. 92), sendo fundamental para “enfrentar a desigualdade de desenvolvimento econômico do país” (GOUVEIA, 2016, p. 79), mesmo que ainda não seja suficiente.

Referidos fundos de participação constituem uma importante fonte para o financiamento da educação, pois, sobretudo no que concerne aos municípios, há uma baixa capacidade própria de arrecadação, realidade da maioria dos municípios brasileiros, o que faria com que eles se tornassem financeiramente inviáveis caso não recebessem os recursos das outras esferas (OLIVEIRA, 2001). Alves e Pinto (2020, p. 13), em estudo sobre o perfil dos municípios brasileiros, apontam uma grande “desigualdade de condições dos municípios para financiar o direito à educação”.

Ainda dentre as receitas, outra fonte importante para a educação é o salário-educação, que se refere a uma contribuição social que incide sobre a folha de pagamento e é destinada aos entes federados da seguinte forma: 10% fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para ser aplicado em Estados e Municípios; o restante é dividido da seguinte forma: 1/3 compõe a Quota

Federal, também administrado pelo FNDE; 2/3 compõem a Quota Estadual e Municipal e é redistribuída aos entes conforme o número de matrículas. Saliente-se, conforme assevera Farenzena (2017), que o salário-educação é a “segunda fonte mais significativa de financiamento público da educação básica brasileira” resultando em “recurso indispensável à cobertura de despesas da educação obrigatória e, mais recentemente, da educação básica.” (FARENZENA, 2017, p. 139/140).

Quanto à destinação dos recursos, o art. 69 da LDB/96 reafirma o disposto no art. 212 da CF/88 prevendo que a União não poderá aplicar menos que 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios menos que 25% das receitas de impostos, inclusive as transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino público (MDE). Ressalte-se, conforme assinala Gouveia (2016, p. 79), a importância da vinculação de impostos para garantir “certa estabilidade de investimentos em educação”. Ademais, evidencie-se que a vinculação não se refere a qualquer tipo de gasto, mas sim gastos com MDE. Nesse sentido, os artigos 70 e 71 da LDB/96 vão disciplinar o que é considerado e o que não configura gasto em MDE, respectivamente.

Contudo, é necessário destacar, como afirmam Alves *et al.* (2019, p. 6), que a destinação dos recursos “não considera as necessidades educacionais nem, portanto, estabelece o financiamento com base em um valor por aluno suficiente para garantir o direito à educação com condições de qualidade para todos.”. Ou seja, esse modelo de financiamento e orçamento preestabelecido não dialoga com “as necessidades e custos reais de uma escola pública de qualidade.”. (ALVES *et al.*, 2019, p. 10). Outrossim, no que se refere à vinculação de impostos, embora se afigure positiva, como dito anteriormente, há também uma desvantagem, pois nos momentos de crise econômica a arrecadação diminui, e, portanto, caem também os recursos disponíveis para educação.

Seguindo, os artigos 72 e 73 da LDB/96 tratam da prestação de contas e da fiscalização quanto ao uso dos recursos públicos. Os artigos 74, 75 e 76 tratam do padrão de qualidade baseado no custo mínimo por aluno/ano a ser definido anualmente pela União e da sua tarefa redistributiva e supletiva visando corrigir disparidades de modo a garantir o referido padrão mínimo juntamente com os estados.

O art. 77, último do título VII, refere-se ao polêmico dispositivo da destinação de recursos públicos para as escolas privadas, assim como tratado no art. 213 da

Carta Magna. De acordo com o inserto no referido artigo da LDB/96, não é qualquer tipo de escola privada que está habilitada para recebimento dos recursos, senão, veja-se:

Art. 77. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto;

II - apliquem seus excedentes financeiros em educação;

III - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades;

IV - prestem contas ao Poder Público dos recursos recebidos.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a **bolsas de estudo para a educação básica**, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública de domicílio do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão da sua rede local.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do Poder Público, inclusive mediante bolsas de estudo. (BRASIL, 1996 – grifos da autora).

Esses termos já estavam presentes em parte na Carta Maior, no art. 213, sendo esta a primeira vez em que houve a regulamentação legal para o repasse de recursos públicos para a escola privada, que antes eram feitos, conforme destaca Oliveira (2001, p. 109), de forma “indiscriminada e clientelista”. Há que se ressaltar que o parágrafo 1º do art. 77 da LDB acima exposto possui uma importante diferença quanto ao parágrafo 1º do art. 212 da CF/88, onde se lê: “§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a **bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio**” (BRASIL, 1988 – grifos da autora). Ou seja, enquanto que a CF/88 permitia bolsas de estudos apenas para os ensinos Fundamental e Médio, a LDB avança e faz essa concessão para toda a educação básica, sendo assim, no caso de falta de vagas na rede pública em qualquer uma das etapas, inclusive na Educação Infantil, o poder público pode fornecer bolsas de estudos em instituições privadas, mesmo que esteja obrigado a investir e ampliar prioritariamente sua própria rede.

Como desdobramento do art. 213 da CF/88, o art. 77 da LDB/96 supracitado continuou polêmico, mesmo que com alguns acréscimos positivos, como no caso do inciso IV, que disciplina a prestação de contas ao Poder Público. Conquanto o

repassse esteja autorizado na legislação, ele é facultativo, ou seja, conforme ressalta Oliveira (2001, p. 114), configura uma “opção política do governante”.

A disciplina legal do financiamento, conforme exposto até aqui, afigura-se, de certa forma, positiva, sobretudo no que diz respeito à vinculação de recursos para a educação, ainda que com as ressalvas já mencionadas. Ainda assim, desigualdades persistem no cenário educacional brasileiro devido às disparidades de arrecadação dos entes subnacionais, que resultam em desigualdade de investimentos (GOUVEIA, 2016, ALVES; PINTO, 2020). Nesse ponto, cabe ainda mencionar um dispositivo que busca enfrentar essas questões, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Em substituição ao antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que computava apenas as matrículas do Ensino Fundamental para fins de redistribuição dos recursos, o FUNDEB, como resultado da pressão exercida por organizações da sociedade civil, com destaque para o Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (MIEIB), passa a incluir toda a educação básica, inclusive a creche, segmento não obrigatório (CORREA, 2011). Nesse sentido, o FUNDEB, instituído pela EC nº 53 de 2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, configurou-se como um significativo dispositivo para a Educação Infantil, embora haja críticas de que não seja suficiente (CORREA, 2011).

O FUNDEB, assim como seu antecessor, constitui-se como um mecanismo contábil que redistribui os recursos dentro de cada estado da federação de acordo com todos os alunos matriculados - agora na educação básica, o que representa um avanço - a partir de um patamar mínimo de recursos que é definido anualmente pela União, conforme já mencionado. Os estados que não conseguem atingir esse valor mínimo estipulado devem receber complementação da União. Ressalte-se que, conforme evidenciam Alves e Pinto (2020, p. 13), o FUNDEB “corresponde a pelo menos 71,2% das receitas para a educação em 50% dos municípios [brasileiros] (e pelo menos 84,2% em 25% das localidades).”, ou seja, isso demonstra, na prática, a importância do fundo.

Há que se destacar ainda uma recente alteração na Carta Maior, a EC nº 108 de 26 de agosto de 2020, que disciplina o Novo FUNDEB. Uma das grandes inovações é que agora o FUNDEB é permanente, ou seja, não há mais prazo de

vigência como o anterior. Outra importante novidade é a complementação da União, que passa de 10% para 23% até 2026. Além disso, a distribuição dessa complementação está disciplinada nas alíneas a, b e c do inciso V do art. 212-A e no parágrafo 3º do mesmo artigo destaque-se que “Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea “b” do inciso V do **caput** deste artigo, nos termos da lei.” (BRASIL, Incluído pela EC nº 108 de 2020), o que representa um grande avanço para a Educação Infantil que só foi possível a partir do reconhecimento de sua importância.

Gouveia (2016) demonstrava preocupações quanto à suficiência dos recursos do fundo para garantir avanços na educação e salientava que o fundo colaborava para reduzir as desigualdades intraestaduais, mas que, para incidir sobre a desigualdade interestadual, era necessária a complementação da União. Nesse sentido, com uma maior participação da União no Novo FUNDEB, espera-se poder incidir mais sobre a desigualdade entre os diferentes estados brasileiros.

Todavia, saliente-se que um agravante que se coloca em termos de financiamento é a EC nº 95 de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no país. Referida emenda disciplina que o orçamento do Poder Executivo não poderá ser reajustado por percentuais maiores que o da inflação do ano anterior e, devido a isso, o PNE, suas metas e estratégias podem ter seu cumprimento comprometido.

Amaral (2017) analisa a Lei Orçamentária Anual da União no período de 1995 a 2016 e conclui que, entre 2006 a 2012, o Ministério da Educação (MEC) teve os maiores reajustes acima da inflação. Aponta, por fim, que se o patamar de investimento não for mantido está declarada a “morte do PNE” (AMARAL, 2017, p. 24). Posição semelhante é defendida por Dourado (2018, p. 488), que aponta para uma “secundarização do PNE, seus comandos, dispositivos e prazos” no cenário político pós-golpe.

Sendo assim, a meta 20 do PNE que, em tese, subsidiaria o cumprimento do plano ao disciplinar que o investimento em educação pública deveria atingir 10% do Produto Interno Bruto (PIB) ao final do decênio, pode vir a se tornar letra morta, e,

com isso, pode obstaculizar ainda mais o direito à educação pública de qualidade no país²¹.

Além desse desafio no âmbito geral do financiamento da educação, há outros específicos vivenciados pelos entes municipais, responsáveis diretos pela oferta da Educação Infantil no país. O primeiro deles se deve ao fato de que, mesmo após os repasses disciplinados na legislação feitos pelo Governo Federal e pelos estados aos municípios, ainda assim o município continua carente de recursos, por ser o ente federado com menor capacidade financeira (CORREA; ADRIÃO, 2010; PINTO, 2012).

Um agravante dessa situação reside na Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que compromete ainda mais a capacidade de investimento do município, pois disciplina um teto de 60% para gastos com pessoal. Contudo, é sabido que “quanto menor a criança, mais altos são os custos para sua educação” (CORREA; ADRIÃO, 2010, p. 12), especialmente devido a uma menor proporção de crianças por adulto, o que exige a contratação de um maior número de profissionais.

A questão é que, salvo exceções, a Educação Infantil não pode mais ser atendida pelo atual padrão de financiamento (PINTO, 2012), o que tem levado à adoção de mecanismos que colocam em risco e comprometem a qualidade do serviço oferecido, como é o caso dos convênios com entidades privadas como forma de baratear os custos. Nesse sentido, segundo Correa e Adrião (2010), cabe frisar que esse tipo de atendimento ofertado por entidades privadas é historicamente inferior ao atendimento dispensado pelo poder público nas entidades públicas e aspectos como “infraestrutura, formação de pessoal, condições de trabalho e garantia de direitos trabalhistas têm sido indicadores dessa baixa qualidade” (CORREA; ADRIÃO, 2010, p. 11).

²¹ Cabe mencionar que outro desafio no cenário nacional é a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 186 de 2019 que também ameaça a educação no país, na qual o relatório do senador Marcio Bittar, publicado em 23 de fevereiro de 2021, “contém dispositivos que excluem a vinculação da receita de impostos à MDE e a proteção a outras áreas do campo social” (FINEDUCA, 2021, p. 1). Como visto nesse trabalho, a vinculação de impostos é um importante dispositivo que garante certa estabilidade dos recursos para educação. Contudo, caso a PEC/186 seja aprovada, é necessário ressaltar, conforme alerta a FINEDUCA (2021, p. 2) que “A desvinculação poderá levar, efetivamente, a um nível ainda menor de recursos protegidos e à ampliação das desigualdades de capacidade de gasto entre os entes da Federação.” e, ainda, poderá colocar em risco o FUNDEB, que teria metade dos recursos reduzidos (FINEDUCA, 2021).

Nesse cenário, é essencial, portanto, “uma opção política que implique um aumento no montante de recursos destinados à educação básica em todos os seus níveis, com maior participação de Estados e do Governo Federal em seu financiamento.” (CORREA; ADRIÃO, 2010, p. 13). Será o arranjo do Novo FUNDEB a solução para essa questão?

Ainda no quesito do financiamento é necessário destacar mais um elemento: o fundo público, que de acordo com Salvador (2012, p. 7):

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas da realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, portanto, conforme Behring (2010) é parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções. (SALVADOR, 2012, p. 7).

O autor complementa, ainda, que a “expressão mais visível do fundo público é o orçamento público” (SALVADOR, 2012, p. 7). O orçamento público representa essa peça mais “concreta”, onde estão definidas as prioridades do Estado na concretização de políticas públicas. Salvador (2010, 2012) assevera que o orçamento está longe de ser uma peça puramente técnica ou apenas de planejamento do Estado, ao contrário, a sua compreensão deve levar em conta o seu cunho político, pois representa “um espaço de luta política, onde as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses” (SALVADOR, 2010, p. 606). Ou seja, o autor preleciona para esse olhar politizado do orçamento, entendendo-o como a tradução de uma disputa de classe. No mesmo sentido, Oliveira (1988) também já olhava para o “financiamento público contemporâneo” como uma disputa, sendo “abrangente, estável e marcado por regras assentidas pelos principais grupos sociais e políticos” (OLIVEIRA, 1988, p. 9).

Embora, no contexto deste trabalho, corrobore-se com as afirmações acima expostas a respeito do olhar politizado sobre a disputa de classes na concepção do orçamento público, há ainda que se destacar outro elemento: as disputas intersetoriais. Nesse sentido, no contexto do já citado NRF disciplinado pela EC nº 95 de 2016, a disputa entre os diferentes organismos do Poder Executivo, tais como MEC, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça e Segurança Pública, Ministério da

Defesa e etc., pode ficar ainda mais acirrada, devendo também ser levada em consideração quando se reflete acerca da concepção do orçamento público.

Nessa conjuntura, Amaral (2017) assevera que somente seria possível cumprir os compromissos reiterados no PNE se a área da educação tivesse um crescimento acima da inflação, o que implicaria que “houvesse uma variação abaixo do IPCA para os outros setores do Poder Executivo” (AMARAL, 2017, p. 7). Ou seja, para que o orçamento da educação cresça, é necessário que o orçamento de outros setores diminua, o que obviamente gera uma disputa interna pelos atores envolvidos. Essa situação pode ser agravada no contexto de diminuição da arrecadação causada pela pandemia de Covid-19.

Não bastasse o fundo e o orçamento públicos já serem alvo de intensas disputas, quando as decisões judiciais discutem a já citada reserva do possível há a apropriação da discussão orçamentária pelo Sistema de Justiça, e quando o Poder Judiciário passa a integrar essa arena de disputa, torna-se um ator a mais que necessita ser analisado. Sendo assim, o próximo capítulo visa trazer contribuições a respeito da judicialização da creche no Paraná e do envolvimento do Poder Judiciário em decisões que abordam argumentos financeiros.

4 JUDICIALIZAÇÃO DA CRECHE NO PARANÁ

Conforme já demonstrado por Silveira (2015) e Gonçalves (2018), o estado do Paraná demonstra grande movimentação judicial no que diz respeito ao direito à educação. Sendo assim, o intuito deste capítulo é descrever o panorama da judicialização da creche no Paraná no período de 2005 a 2019 por meio da sistematização dos dados coletados no sítio eletrônico²² do TJ-PR.

Inicialmente, julga-se necessário apresentar a forma de coleta das decisões para então expor os resultados obtidos descrevendo o movimento de judicialização no Paraná para o segmento educacional da creche. Em seguida, expõe-se o estudo de caso de Londrina, analisando o contexto de judicialização, de oferta da educação infantil e de dados referentes ao financiamento da educação no município.

4.1 PROCEDIMENTO DE COLETA

A coleta das decisões foi feita por meio de uma pesquisa jurisprudencial realizada no sítio eletrônico do TJ-PR por meio do descritor “creche” para os anos de 2015 a 2019. Para o período de 2005 a 2014, aproveitaram-se os dados de pesquisa de Silveira (2015), no âmbito da pesquisa Possibilidades e Limites da Judicialização da Educação: Análise do Sistema de Justiça do Paraná²³.

A escolha do descritor “creche” foi feita a partir da baixa taxa de atendimento desse segmento no Paraná (36,3% em 2015 – Laboratório de Dados Educacionais - LDE/UFPR), sendo que esse número deve atingir no mínimo 50% até 2024, final da vigência do PNE. Além disso, a EC nº 59 de 2009 tornou a faixa etária que compreende o segmento da pré-escola obrigatória com prazo para universalização até 2016, resultando em maiores chances desse segmento obter maior importância educacional, logo, maior alocação de recursos para expansão, ficando a creche em segundo plano, marginal (DIDONET, 2014), correndo o risco de ter a expansão afetada, podendo, portanto, haver maior procura pelo Poder Judiciário para sua efetivação.

²² Sítio eletrônico do TJ-PR: <<https://portal.tjpr.jus.br/jurisprudencia/>>

²³ Chamada MCTI/CNPq/MEC/CAPES Nº 18/2012.

A partir da coleta, procedeu-se a da leitura da ementa²⁴ do processo e a construção de um banco de dados que permitiu identificar o tipo do pedido e qual foi seu resultado. Ressalte-se que foram utilizadas apenas decisões que se referiam ao direito à creche, ou seja, foram excluídas da análise aquelas que tratavam de outros assuntos, como remuneração docente, por exemplo. Contudo, há casos em que o direito à pré-escola foi exigido conjuntamente com o direito à creche. Esses casos foram mantidos para análise, mas os casos que tratavam apenas da pré-escola não foram considerados. Cumpre mencionar que por meio deste instrumento de busca foi analisado apenas o que foi publicado pelo TJ-PR, lembrando que podem haver ações que foram julgadas e não publicadas, como, por exemplo, as ações que tramitam em segredo de justiça, das quais só é possível identificar o número do processo e nada mais.

Ademais, é importante salientar que se optou pela coleta das decisões proferidas em segunda instância (TJ-PR) devido ao fato de que o acesso ao processo em primeira instância é limitado, não havendo mecanismos de busca por descritor. Soma-se a isso o fato de que toda sentença proferida contra a Fazenda Pública está sujeita ao duplo grau de jurisdição, ou seja, só produz efeitos após ser confirmada pelo Tribunal, tratando-se da remessa necessária, regulamentada pelo art. 475 do Código de Processo Civil (CPC – Lei nº 5.869 de 1973) e pelo art. 496 do Novo Código de Processo Civil (NCPC – Lei nº 13.105 de 2015). Nesse sentido, são as ações que buscam o direito ao acesso à creche e condenam o ente público, nesse caso o município, a ofertar as vagas, ou seja, o processo de remessa necessária ao TJ é obrigatório para que a sentença produza efeitos.

Proceder à categorização das decisões por meio da leitura da ementa do processo se configura como um limite metodológico da pesquisa, pois dessa forma não é possível avaliar o conteúdo completo e todos os argumentos discutidos no processo, sobretudo relativos à ação inicial. No entanto, proceder à análise pela leitura do inteiro teor do processo não se tornou viável dada a grande quantidade de decisões encontradas (4.287 decisões).

O banco de dados construído contempla as seguintes informações: número dos autos, tipo do recurso, ano do julgamento, local de origem, recorrente (quem

²⁴ A ementa é uma espécie de resumo da decisão, que, normalmente, contém de forma sucinta as informações sobre a mesma.

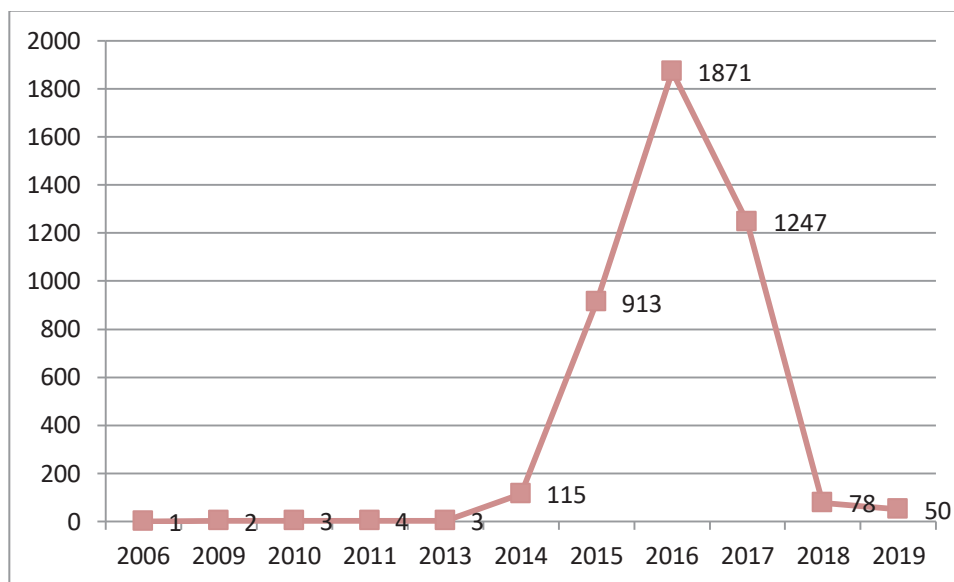
ingressou com o recurso), recorrido (quem ingressou com a ação inicial), direito requerido, resultado, tipo da ação inicial e natureza da ação (se individual ou coletiva).

A análise foi feita para descrever quais são os direitos requeridos nas ações, qual a estratégia de litigância (individual ou coletiva) e como o Poder Judiciário tem se posicionado quanto a esses direitos. É disto que se ocupa a próxima seção.

4.2 A LITIGÂNCIA DA CRECHE NO PARANÁ

Inicialmente, cabe destacar que, embora a data definida para a pesquisa seja de 2005, em virtude da já citada decisão do STF, até 2019, o primeiro resultado encontrado foi referente ao ano de 2006. Sendo assim, no GRÁFICO 7, apresenta-se a distribuição temporal das 4.287 decisões encontradas no site do TJ-PR por meio do descritor creche, de 2006 a 2019.

GRÁFICO 7: DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS DECISÕES SOBRE CRECHE PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.



Fonte: Elaborada com base em busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

Verifica-se que para os anos de 2005, 2007, 2008 e 2012 não retornaram resultados e que até o ano de 2013 havia um número pouco expressivo de decisões. A partir de 2014, o número de decisões passa a ser mais significativo, registrando um pico de 1.871 decisões em 2016 e apresentando queda nos anos seguintes. Contudo, cabe ressaltar que, entre 2018 e 2019, há 2.031 decisões que tramitam em

segredo de justiça, ou seja, não é possível visualizar nenhuma informação além do número do processo. Sendo assim, não há como afirmar quantas dessas 2.031 decisões comporiam o banco de dados caso estivessem disponíveis. Logo, por mais que o GRÁFICO 7 apresente uma queda no número de decisões em 2018 e 2019, ela poderia não ser tão acentuada caso não houvesse tantas decisões em segredo de justiça.

Cabe ressaltar que uma hipótese para o crescimento das decisões a partir de 2014 foi o projeto estratégico do Centro de Apoio às Promotorias de Proteção à Educação do Ministério Público do Paraná, intitulado “Campanha 100% pré-escola e creche para todos”, que teve por objetivo fomentar a ampliação do direito ao acesso à Educação Infantil no estado, resultando em maior visibilidade e litigância do direito. Ao passo que a queda apresentada ao final do período é atribuída ao processo de suspensão de liminares, conforme se verá no decorrer deste capítulo.

Destaca-se que o processo de judicialização não ocorre em todo o estado, visto que foram encontradas decisões em 60 dos 399 municípios, o equivalente a 15% do total, conforme apresentado na TABELA 1.

TABELA 1: DISTRIBUIÇÃO DAS DECISÕES SOBRE CRECHE POR MUNICÍPIO, PARANÁ, 2006 A 2019.

Municípios	Nº de decisões
Araucária	1078
Curitiba	939
Londrina	881
Cascavel	367
Maringá	279
São José dos Pinhais	155
Paçandu	155
Foz do Iguaçu	115
Outros Municípios	93
Colombo	79
Guarapuava	67
Francisco Beltrão	34
Cambé	25
Fazenda Rio Grande	20

Fonte: Elaborada com base em busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

Liderando o *ranking*, Araucária concentra 25,14% das decisões. Por ser um município que apresenta grande demanda, foi objeto de estudo de Silva (2016). A

autora apontou um grande envolvimento tanto do Ministério Público e da Defensoria Pública, quanto de advogados particulares. O estudo demonstrou efeitos desfavoráveis da grande demanda individual, como a estagnação da fila de espera, lotação de turmas existentes e redução do valor gasto por aluno/ano. Já a demanda coletiva e extrajudicial, também presente no município, teve um efeito mais favorável, resultando em planejamento de expansão envolvendo parâmetros de qualidade e orçamentários.

Em seguida, a capital Curitiba concentra 21,90% das decisões. Gonçalves (2018), em estudo sobre a atuação da Defensoria Pública do Paraná no referido município, apontou que a grande demanda individual resultou em um atendimento com alocação de um número maior de alunos por turma do que o regulamentado, o que é extremamente prejudicial do ponto de vista da qualidade do atendimento. A pressão sobre o poder público fez com que o município instaurasse um pedido de suspensão de liminares, que foi concedido em 2015. Desde então, o município solicita aditamentos ao processo inaugural, o que, segundo Gonçalves (2018), tem causado morosidade nos processos de pedido por vaga e tem diminuído a demanda pela via judicial. Ademais, o município também foi objeto de estudo de Macedo (2018), que asseverava que a demanda individual foi mais efetiva do que a demanda coletiva por vagas em creche.

Em terceiro lugar no *ranking*, está o município de Londrina, concentrando 20,55% do total de decisões. Os três primeiros municípios colocados representam 68% de todas as decisões do estado, enquanto os outros 57 municípios concentram 32% das decisões. O “Outros Municípios²⁵” que consta na TABELA 1 se refere aos 47 municípios que possuem entre 1 e 9 decisões cada.

Na TABELA 2 constam as decisões classificadas pela sua natureza, se individual ou coletiva.

TABELA 2: NATUREZA DAS DECISÕES SOBRE CRECHE PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.

²⁵ Os 47 municípios que apresentaram entre 1 e 9 decisões são: Almirante Tamandaré, Alto Piquiri, Antonina, Araruna, Assis Chateaubriand, Bandeirantes, Barbosa Ferraz, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Mourão, Cândido de Abreu, Castro, Cidade Gaúcha, Clevelândia, Cruzeiro do Oeste, Dois Vizinhos, Goioerê, Guaíra, Ibiporã, Irati, Jacarezinho, Laranjeiras do Sul, Mandaguari, Marechal Cândido Rondon, Maria Helena, Matelândia, Matinhos, Medianeira, Nova Londrina, Paranaguá, Paranavaí, Peabiru, Piraquara, Quarto Centenário, Rio Branco do Sul, Rolândia, Salto do Lontra, Santa Helena, Santo Antônio da Platina, Sapopema, Sarandi, Sertaneja, Sertãozinho, Telêmaco Borba, Toledo, Tuneiras do Oeste e Umuarama.

Natureza	Nº de decisões
Individual	4221
Coletiva	41
Sem informação	23
Outra	2
TOTAL	4287

Fonte: Elaborada com base em busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

Embora a forma mais efetiva de se pleitear um direito social, como o direito à educação, seja a via coletiva, pois garante tratamento isonômico a todos que se encontram na mesma situação (LOPES, 2002), depreende-se da TABELA 2 que 98,46% das demandas no estado do Paraná são individuais contra apenas 0,95% coletivas. Os outros quase 0,6% são referentes aos 23 processos em que não se conseguiu identificar a natureza da demanda e os dois processos classificados como “outra”, que pleiteavam vagas para filhos de servidores públicos, pois, embora teoricamente, sejam ações coletivas, referem-se a um grupo específico de crianças que são filhas desses servidores, e não a todas as crianças que se encontram na mesma situação.

Lopes (2002) salienta que os direitos sociais devem extrapolar a perspectiva individualista, pois surgem dificuldades quando se começa a defender direitos sociais com instrumentos individuais. Nesse sentido, o autor questiona se seria justo, ao não ter vagas para todos os cidadãos que possuem o direito, priorizar os indivíduos que tiveram acesso ao mecanismo judicial enquanto muitos outros nem ao menos sabem dessa possibilidade. Contudo, a maneira individualizada de tratar os conflitos é um resquício da própria lógica do Poder Judiciário, que advém desde sua criação, conforme visto no primeiro capítulo.

Saliente-se, como já mencionado, que a concretização dos direitos sociais ocorre mediante a implementação de políticas públicas (DUARTE, 2007). Sendo assim, Zufelato (2013) destaca que

Somente a demanda coletiva tem aptidão para provocar a elaboração, ainda que não tão amplamente como seria a elaboração feita pelo Legislativo e pelo Executivo, de um programa sistemático de enfrentamento daquela necessidade, possibilitando a extensão da decisão a todos os integrantes do grupo, evitando-se assim situações indesejadas como as distorções de alocação de recursos, e também priorização de certos indivíduos em relação a outros de equiparável situação jurídica dada à falta de planejamento e harmonização da política (ZUFELATO, 2013, p. 329).

Assim sendo, reafirma-se a importância da tutela coletiva de direitos sociais por possuir efeito mais isonômico. Todavia, é necessário destacar que a grande demanda individual também pode causar alteração da política, como destacado por Silva (2016) em estudo de caso no município de Araucária, salientando que, devido à intensa demanda individual, o município precisou reorganizar algumas políticas, como a da fila de espera, por exemplo, e ampliar o planejamento.

Outro ponto a se destacar referente à natureza das demandas é que o Ministério Público é o proponente de todas as ações coletivas, o que corrobora com os dados de Silveira *et al* (2018). A autora explica que a grande incidência do Ministério Público do Paraná, no que tange sua atuação na exigibilidade da Educação Infantil, foi induzida pelo já citado projeto estratégico “Campanha 100% pré-escola e creche para todos” do Centro de Apoio às Promotorias de Proteção à Educação.

Ressalte-se que o número total de decisões encontradas foi de 4.287, no entanto, 123 não foram julgadas por questões processuais, sendo assim, restaram as 4.164 decisões que foram julgadas. É com esse número que se passa a trabalhar a partir da TABELA 3, que mostra quais assuntos foram discutidos nos recursos.

TABELA 3: ASSUNTOS DISCUTIDOS NOS RECURSOS SOBRE DECISÕES QUE ENVOLVEM CRECHE, PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.

Assuntos discutidos nos recursos	Nº de decisões	%
Solicitação de reforma da sentença para não concessão da matrícula	2516	60,4
Remessa Necessária	1083	26,0
Questões processuais	238	5,7
Solicitação de reforma da sentença para concessão da matrícula	186	4,5
Multa (extensão ao agente do Poder Ex. ou sua retirada)	68	1,6
Suspensão de liminar concedida em primeira instância	44	1,1
Contestação da Suspensão de Liminar	26	0,6
Outro	3	0,1
TOTAL	4164	100

Fonte: Elaborada com base em busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

Depreende-se da TABELA 3 que em 60,4% dos casos o recurso solicita a reforma da decisão de primeira instância que concedeu o direito ao acesso à creche. Já 26% das decisões constituem processos de remessa necessária, ou seja, são processos enviados ao TJ-PR para confirmação da sentença recebida em primeira instância, caso não há um recorrente. Dentre os 5,7% de recursos classificados como “questões processuais” estão decisões que discutem somente honorários advocatícios, custas processuais, prazos e solicitação de julgamento pelo colegiado

(nos casos em que houve decisão monocrática). 4,5% dos casos solicitam a reforma da sentença para a concessão liminar da matrícula que foi negada em primeira instância. Assuntos relacionados à multa compreendem solicitações de sua extensão ao agente do Poder Executivo ou sua retirada e somam 68 decisões ou 1,6% do total. As 44 decisões sobre suspensão de liminar e as 26 decisões que contestaram as suspensões serão discutidas em momento oportuno. Em “Outra” foram classificadas três decisões que tratam do funcionamento de instituição de Educação Infantil durante o período de férias.

Quanto aos resultados, das 2.516 decisões nas quais os municípios solicitaram a reforma da sentença para não concessão do direito, apenas dois processos tiveram a sentença reformada resultando em negativa do direito que inicialmente havia sido concedido. Todos os 1.083 processos de remessa necessária concederam o direito em primeira instância e o resultado permaneceu o mesmo com a confirmação da sentença. Quando houve pedido do particular ou Ministério Público para concessão do direito que havia sido negado em primeira instância, três dos 186 processos obtiveram negativa também na segunda instância e 183 obtiveram o direito. Já nas 68 decisões em que se discutia a multa, apenas sete delas não a direcionaram para o agente do Poder Executivo, logo, nos outros 61 casos ela foi mantida e/ou estendida para o mesmo. Quanto aos 44 processos de suspensão de liminar, todos foram concedidos. Enquanto que os 26 processos que contestaram, isto é, foram contra a suspensão, não foram acatados.

Em síntese, das 4.164 decisões apresentadas na TABELA 3, retirando as que tratavam de questões processuais (238), as que tratavam de multa (68) e as que tratavam de outros assuntos (3), restaram 3.855 decisões que discutiram o direito ao acesso à creche. Destas 3.855 decisões, 98,05% ou 3.780 tiveram o direito à matrícula concedido. Já 1,95% ou 75 tiveram o direito à matrícula negado. Todavia, dentre as decisões que negaram o direito à matrícula estão as decisões sobre as suspensões de liminares, sendo assim, cabe lembrar que em um só processo de suspensão de liminar podem estar arrolados diversos processos. Nesse sentido, não foram apenas 75 indivíduos que tiveram o direito à matrícula negado.

Atendo-se somente às 3.780 que tiveram a decisão favorável ao direito à educação, 3.747 (99%) são de natureza individual, 24 (0,7%) são de natureza coletiva e 9 (0,3%) não dispõem dessa informação. Já com relação às 75 decisões que negaram o direito, 67 são de natureza individual, sete são de natureza coletiva e

uma não dispõe dessa informação. Essa análise da natureza das decisões e seus resultados é interessante devido ao fato de que a literatura demonstra que as ações coletivas têm maior tendência à negativa do que as individuais (SILVEIRA, 2010). Todavia, no caso em apreço, 77,41% das ações coletivas tiveram um resultado favorável à concessão do direito à matrícula na Educação Infantil.

Diante do exposto, nota-se que o processo de judicialização da creche no estado do Paraná é expressivo e teve um crescimento no período analisado, apresentando um pico no ano de 2016 e posterior queda nos anos de 2017 a 2019. A hipótese para explicar essa queda são os processos de suspensão de liminar, que causaram morosidade no trâmite judicial.

Embora a literatura demonstre que a forma mais isonômica de se exigir um direito social seja por meio da tutela coletiva, no caso em análise se verifica uma demanda individual de 98,46%. Sendo assim, o efeito da decisão atinge apenas o indivíduo que ingressou com a demanda.

As tutelas coletivas representam 0,95%, ou seja, 41 decisões. Nessas, nota-se que o único ator é o Ministério Público. O que corrobora com os dados de Taporosky (2017) e Silveira *et al* (2018) e é relevante na medida em que demonstra que esse órgão vem atuando em favor do direito à creche de forma coletiva, mais isonômica, visto que atinge a todos os indivíduos que estão listados, ou toda a demanda manifesta, como pleiteiam alguns procedimentos.

Verificou-se também que a maioria dos recorrentes são os municípios, que o fazem no intuito de tentar se eximir de ofertar a vaga. Isso é relevante, porque demonstra o julgamento procedente das ações em primeira instância objetivando vaga em creche, bem como os procedimentos de remessa necessária, que igualmente demonstram que o direito foi reconhecido já na primeira instância.

Quanto aos resultados das decisões, tem-se o direito à matrícula na creche reconhecido em 98,05% dos casos, o que demonstra que o TJ-PR vem decidindo favoravelmente ao direito à creche na maioria dos casos.

Já quanto aos casos de suspensão de liminares, que negam o direito com base em argumentos de ordem financeira, será discutido na próxima seção.

4.3 AS SUSPENSÕES DE LIMINARES: ARGUMENTOS DE ORDEM FINANCEIRA

Os procedimentos de suspensão de liminar têm sua admissibilidade pautada na Lei 8.437 de 30 de junho de 1992, que dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público. O art. 4º disciplina que:

Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. (BRASIL, 1992).

Ressalte-se, conforme disciplina o parágrafo 1º do art. 4º, que a suspensão é válida até o trânsito em julgado, ou seja, até o ponto em que não cabem mais recursos.

A título de exemplo, recorre-se a um processo de suspensão de liminar para demonstrar os argumentos utilizados pelo ente municipal para solicitar a suspensão e os argumentos utilizados pelo Tribunal para acatar o pedido. Na Suspensão de Liminar nº 1.748.205-4, instaurada pelo município de Curitiba, o ente municipal solicita a suspensão de três liminares concedidas, de natureza individual, que haviam determinado a inclusão de crianças em creche em três ações de obrigação de fazer. Nesse procedimento, o município de Curitiba utiliza os seguintes argumentos:

- Existem centenas de liminares iguais que determinam a vaga em creche, mas que não existem vagas disponíveis;
- A saúde, a segurança, o padrão de qualidade e o direito dos que aguardam em fila de espera ficam comprometidos;
- Os recursos financeiros são insuficientes para cumprir as determinações com qualidade;
- As decisões afetam a economia pública, visto que as matrículas solicitadas em juízo não foram previamente planejadas;
- Há comprometimento da manutenção dos serviços dada a escassez de recursos;
- A intervenção judicial fere a isonomia, visto que há preteridos que aguardam regularmente em fila de espera;
- O município não é omissor, visto que investe mais do que o percentual disciplinado na CF/88;
- E, por fim,

[...] pontuou que as decisões que pretende suspender têm o condão de causar grave lesão à saúde, à segurança e à economia públicas. Sendo assim, pugnou pela suspensão da eficácia das medidas liminares indicadas na petição inicial até o trânsito em julgado das respectivas decisões finais. (PARANÁ, 2019, SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.748.205-4).

O Tribunal, por sua vez, defere o pedido citando inicialmente o art. 4º da Lei 8.437/1992, supramencionado, e também o art. 359 do regimento interno do TJ-PR, que dispõe sobre a competência do mesmo para conceder suspensão de liminares com base em decisões fundamentadas. Além disso, aduz que

Não se nega o direito dos infantes à educação e à creche. Entretanto, a concessão indiscriminada de liminar visando assegurar vaga, sem que ela efetivamente exista e sem possibilidade imediata de implantação, gera repercussões lesivas à ordem, à segurança e à economia públicas. (PARANÁ, 2019, SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.748.205-4 – grifos da autora).

Em seguida, expressa outros argumentos, quais sejam:

- O excesso de alunos por turma pode comprometer a salubridade do ambiente escolar;
- As melhorias necessárias para ampliação do atendimento não podem ocorrer de forma imediata, visto que o “Poder Público está submetido ao princípio da legalidade e a uma série de leis orçamentárias. As medidas devem ser planejadas e seguir diretrizes.” (PARANÁ, 2019, SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.748.205-4);
- O município demonstra que não é inerte;
- A multa imposta em caso de não cumprimento da decisão onera ainda mais os cofres públicos, que já sofrem com a escassez de recursos;
- Assegura que a questão é recorrente no Tribunal:

Também merece destaque o fato de que a problemática discutida nos presentes autos é recorrente e, por isso, **há nítido efeito multiplicador na situação em tela**, na medida em que **as deliberações judiciais que se pretende suspender têm aptidão de gerar inúmeras outras causas e pronunciamentos judiciais no mesmo sentido para infantes em situação equivalente**. A Presidência deste Tribunal de Justiça recebe rotineiramente inúmeros pedidos de suspensão de liminares semelhantes ao formulado nestes autos, contra decisões proferidas por Juízos de diversas Comarcas no mesmo sentido daquelas que aqui foram impugnadas. (PARANÁ, 2019, SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.748.205-4 – grifos da autora).

Ademais, o presidente do TJ-PR faz citação direta a inúmeros processos idênticos de diferentes comarcas para corroborar com a afirmação supramencionada. Nessa linha de argumentação, o Tribunal defere o pedido de suspensão de liminar formulado pelo município. Sendo assim, no caso em tela, verifica-se que não se nega o direito *a priori*, mas sim em decorrência do impacto financeiro que a concessão do mesmo, via Sistema de Justiça, tem ocasionado no ente municipal.

Analisando esse contexto no município de Curitiba, Gonçalves (2018) afirma que as suspensões de liminares têm causado morosidade na exigibilidade pela via judicial e isso pode ser um fator desestimulante para a exigibilidade do direito via Sistema de Justiça. Não há como afirmar que a queda no número de decisões de 2016 para 2019 apresentada no GRÁFICO 7 da seção anterior seja em razão disso, mas há um forte indicativo, pois outros municípios com grandes demandas judiciais também apresentam ações de Suspensão de Liminar, conforme se verifica na TABELA 4.

TABELA 4: MUNICÍPIOS QUE POSSUEM AÇÕES DE SUSPENSÃO DE LIMINAR PROFERIDAS PELO TJ-PR, PARANÁ, 2006 A 2019.

Municípios	Qtde	Contestação	Natureza
Curitiba	30	24	individual
Londrina	4		individual
Cascavel	4		individual
São José dos Pinhais	2	1	individual
Guarapuava	1		coletiva
Almirante Tamandaré	1		coletiva
Cidade Gaúcha	1	1	coletiva
Mandaguari	1		coletiva
TOTAL	44	26	

Fonte: Elaborada com base em busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

Como visto na seção anterior, Curitiba, Londrina, Cascavel e São José dos Pinhais estão entre os seis municípios com maior número de decisões. Na TABELA 4, verifica-se que essas mesmas cidades possuem ações de suspensão de liminar de natureza individual. Nesse ponto, cabe lembrar, como visto também no exemplo do procedimento de Curitiba supracitado, que um só procedimento de suspensão de liminar pode conter vários processos individuais arrolados, sendo assim, os municípios solicitam que sejam estendidos os efeitos da suspensão a todos os processos citados nos autos. Já os municípios de Guarapuava, Almirante

Tamandaré, Cidade Gaúcha e Mandaguari solicitam suspensão de liminar concedida em ação coletiva.

Verifica-se que foram propostos 26 recursos contra as decisões proferidas nas suspensões de liminares, o que representa 59,09% do total desses incidentes. Esses processos se tratam de Agravos Internos²⁶ nos quais o particular ou o Ministério Público, no caso das ações coletivas, questionam a Suspensão de Liminar e solicitam que a mesma seja revogada e que as crianças sejam imediatamente matriculadas. Nesses casos, os agravantes alegam que a suspensão foi concedida sem adentrar no mérito da questão, ou seja, sem discutir o direito à educação e que desta maneira houve um juízo superficial sobre a questão. Ademais, “Defendeu a impossibilidade de aplicação da teoria da reserva do possível ao direito da educação infantil, que deve prevalecer inclusive sobre a dotação orçamentária do ente público, por se tratar de direito indisponível.” (PARANÁ, 2018, AGRAVO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.746.971-5/02).

No entanto, o Tribunal alega “inexistência de afronta ao direito fundamental à educação” e que a decisão de suspensão foi suficientemente fundamentada no seu potencial lesivo e que este deve “prevalecer nesta análise política” (PARANÁ, 2018, AGRAVO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.746.971-5/02). Esses fundamentos, aqui colacionados a título de exemplo, serviram de base para manter a decisão de suspensão de liminar no caso em apreço. Contudo, cabe salientar que, em todos os 26 casos, o Tribunal decidiu manter a suspensão de liminar até o trânsito em julgado.

Há ainda outro instrumento que foi ingressado pelo Juízo da Vara da Infância e Juventude do município de Londrina. Esse instrumento se refere a um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, disciplinado pelo art. 976 do NCPC, e cabível quando houver, simultaneamente, “I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.” (BRASIL, 2015).

Saliente-se que referido instrumento se reveste de importância devido ao fato de que o magistrado de primeiro grau solicita um posicionamento do magistrado de segundo grau a respeito da controvérsia nos processos que pleiteiam vagas na

²⁶ O Agravo Interno é um tipo recursal previsto no art. 1.021 do NCPC no qual se impugna decisões monocráticas proferidas pelo relator no âmbito do Tribunal, cujo procedimento é previsto no Regimento Interno de cada Tribunal.

creche, pois ora o direito é concedido, ora negado por meio da Suspensão da Liminar. Esse procedimento, somado ao número elevado de decisões (881), que colocam o município de Londrina em 3º lugar no *ranking* de decisões do estado (conforme TABELA 1), e também as suspensões de liminares, tornam o município um caso relevante para a análise do fenômeno de judicialização da creche com maior profundidade. Sendo assim, a próxima seção se dedica ao estudo de caso da referida localidade.

4.4 ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE LONDRINA/PR

Neste tópico serão apresentados dados referentes ao contexto de oferta e ao contexto de financiamento da Educação Infantil no município, considerando que este é elemento fundamental para a oferta da mesma. Além disso, as 881 decisões encontradas na cidade também serão abordadas de forma mais detalhada, visando aprofundar o conhecimento do fenômeno da judicialização local. O intuito deste tópico é apresentar os dados mencionados para compreender com maior profundidade a dinâmica da oferta da Educação Infantil e, quando possível, estabelecer relações com o financiamento e com o fenômeno da judicialização da educação que ocorre no município. Mas, antes, afigura-se necessário expor brevemente os Planos Estadual e Municipal de Educação.

4.4.1 Notas sobre os Planos Estadual e Municipal de Educação

Inicialmente, convém salientar que se optou por trazer à baila o Plano Estadual de Educação do Paraná (PEE-PR) e o Plano Municipal de Educação de Londrina (PME) para verificar se os mesmos estão em consonância com o PNE no que se refere ao planejamento da Educação Infantil. Ademais, ressalte-se que, como já mencionado, embora o município seja o responsável direto pela oferta da Educação Infantil, ele deve contar com a colaboração do estado e da União nos termos do art. 211 da CF/88.

O PNE estipulou em seu art. 8º o prazo de um ano da publicação da lei para que os demais entes federativos (re)elaborassem seus respectivos planos de educação. Nesse contexto, o estado do Paraná sancionou a Lei nº 9.479 de 25 de junho de 2015 que disciplina seu Plano Estadual de Educação. O art. 7º do PEE-PR

prevê que “O Estado atuará em regime de colaboração com a União e os municípios do Paraná, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.” (PARANÁ, 2015), ou seja, se compromete ao lado das outras instâncias tendo em vista a concretização do plano.

O PEE-PR apresenta um diagnóstico do perfil socioeconômico, cultural e demográfico do estado, bem como uma análise da oferta da educação básica, o que é positivo para detectar a realidade do estado.

Do mesmo modo, o PME de Londrina, disciplinado pela Lei nº 12.291 de 23 de junho de 2015, inicia o documento com o diagnóstico do município e relata como ocorreu o processo de elaboração do plano, além de apresentar também a história do município desde sua criação.

No que se refere ao planejamento da Educação Infantil, verifica-se, de acordo com o disposto no QUADRO 2, que os planos estadual e municipal mantêm a estrutura de organização do PNE, contemplando a Educação Infantil já na primeira meta dos planos.

QUADRO 2: COMPARAÇÃO DA META DA EDUCAÇÃO INFANTIL NOS PLANOS NACIONAL, ESTADUAL E MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

PNE	PEE-PR	PME-Londrina
Meta 1: universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.	Meta 1: Universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade, e ampliar a oferta em creches, de forma a atender, todas as crianças de até três anos até o final da vigência deste Plano.	Meta 1: universalizar, até 2016, a Educação Infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de Educação Infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até 2024.

Fonte: Elaborado com base em Brasil (2014), Paraná (2015) e Londrina (2015).

Da análise do QUADRO 2, nota-se que o PNE e o PME de Londrina possuem metas idênticas no que respeita à Educação Infantil, visando universalizar a pré-escola até 2016 e atender 50% da faixa etária de 0 a 3 anos até 2024. Contudo, percebe-se que a meta 1 do PEE-PR é mais ousada no que se refere ao atendimento da faixa etária correspondente à creche, pois visa atender a todas as

crianças até o final da vigência do plano. Se, por um lado a inscrição em lei da intenção de atendimento de 100% das crianças de 0 a 3 anos é positiva pelo fato de mobilizar o ente a buscar a concretização, por outro, cabe lembrar que essa faixa etária não é de matrícula obrigatória, portanto, caberia uma observação de que o atendimento deveria atingir 100% da *demand*a.

Não obstante, a meta municipal de atendimento de 50% da faixa etária de 0 a 3 anos parece pouco ambiciosa, pois, como se verá adiante (TABELA 11), a taxa de atendimento da creche no município era de 22,7% em 2015 e 40,3% em 2019, ou seja, se o município continuar nesse ritmo de expansão, há uma grande probabilidade de que consiga cumprir a meta bem antes do programado pelo PME e ainda assim ter demanda por creche. Nesse contexto, o poder público poderia frear o ritmo de expansão alegando que já estaria em conformidade com a legislação vigente.

4.4.2 Contexto de oferta da Educação Infantil em Londrina

O município de Londrina, localizado na Região Norte do estado, fica a 377km da capital e é o segundo maior em termos populacionais, com uma população estimada em 569.733 (IBGE, 2019), perdendo apenas para Curitiba.

Apresentar o contexto de oferta da Educação Infantil no município cidade se reveste de importância para analisar a atuação do poder público nesta seara. Ressalte-se que, embora a intenção fosse apresentar esse contexto no mesmo período em que o analisado para a judicialização (2005 a 2019), optou-se por utilizar os dados a partir de 2008, visto que é a partir desse ano que o Inep inicia a desagregação das matrículas das instituições privadas como sendo ou não conveniadas e como tendo ou não fins lucrativos. Esse dado é importante, sobretudo, para avaliar se o convênio com instituições privadas tem sido uma estratégia para a expansão da Educação Infantil no município.

Ademais, saliente-se que, embora esta dissertação trabalhe com a judicialização do segmento da creche, acredita-se que esse segmento esteja interligado com o segmento da pré-escola em termos de políticas de oferta. Não obstante, como já mencionado, Didonet (2014) apontava que, sendo a pré-escola colocada no patamar de obrigatória com a redação da EC nº 59 de 2009, a creche

poderia ter sua expansão prejudicada, sendo colocada em plano marginal. Dito isso, considera-se necessário apresentar o contexto de oferta de toda a Educação Infantil.

O município de Londrina possui Sistema Municipal de Educação instituído pela Lei Municipal nº 9.012 de dezembro de 2002. De acordo com o sítio eletrônico²⁷ do município, o Sistema foi criado no intuito de consolidar a gestão democrática do ensino e conferir maior autonomia para discutir a educação segundo as especificidades do município. Além disso, Londrina possui também um Conselho Municipal de Educação que dispõe de uma página eletrônica onde é possível verificar diversas informações, como o regimento interno, a composição atual, a agenda e também a ata das reuniões, o que é positivo do ponto de vista da transparência pública.

A Secretaria Municipal de Educação de Londrina dispõe de uma Gerência de Educação Infantil, que trata dos aspectos pedagógicos da oferta, e também de uma Central Única de Vagas para a creche, que trata efetivamente da política de oferta e disponibilidade de vagas. A central de vagas, segundo consta no sítio eletrônico, recebe inscrições presencialmente por meio de agendamento prévio e os responsáveis devem levar cópia dos documentos listados bem como os originais. Em entrevista concedida à pesquisadora, a defensora pública do município e a gerente da Central Única de Vagas afirmam que referida central foi criada em 2017 a partir de uma recomendação do Ministério Público em parceria com a Defensoria Pública a fim de que fosse possível organizar e dar transparência ao processo da lista de espera.

A gerente da central relata que, quando da assunção da nova gestão da Secretaria de Educação em 2017, a política de Educação Infantil estava desorganizada e com uma alta taxa de judicialização. Nesse contexto, o planejamento era falho, pois os responsáveis entravam na lista de espera em diferentes unidades de Educação Infantil, o que resultou em uma lista de espera de cerca de 12 mil crianças. Contudo, segundo ela, após a criação da central esse número baixou para cerca de 3 mil crianças. Uma das ações a partir da criação da central foi o estabelecimento de critérios de prioridade no atendimento, pois embora a gestão reconheça que a creche é um direito e que o poder público tem o dever de

²⁷ Disponível em: <<https://www.londrina.pr.gov.br/menu-oculto-educacao/legislacao-educacao>> Acesso em: 01 ago 2020.

ofertá-la, admite que não há como atender a todos, sendo assim, considera justo atender prioritariamente crianças de famílias em estado de vulnerabilidade social.

A Central Única de Vagas conta com um quadro de 12 profissionais, sendo professores, técnicos administrativos e uma assistente social, que faz a triagem dos casos de vulnerabilidade. E, como afirma a gerente, sua criação contribuiu para a otimização não apenas do processo da lista de espera em si, que agora está mais organizado e mais transparente, mas também aperfeiçoou a rotina das unidades que ofertam a Educação Infantil, pois antes a equipe precisava dedicar tempo na inscrição de novas crianças na fila de espera quando os responsáveis chegavam, mas agora pode se dedicar integralmente às rotinas da unidade.

Na sequência, visando a análise da rede, a TABELA 5 mostra as matrículas municipais e conveniadas por etapa referente ao ano de 2019 para que seja possível visualizar o tamanho da rede. Depreende-se que se trata de uma rede grande e que se utiliza do convênio com instituições privadas sem fins lucrativos para as duas etapas e também para a modalidade de Educação de Jovens e Adultos que atende.

TABELA 5: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS E CONVENIADAS POR ETAPA, LONDRINA, 2019.

Etapa	Municipal	Conveniada sem fins lucrativos
Creche	2.156	4.780
Pré-Escola	8.401	1.064
Ensino Fundamental - anos iniciais	27.125	349
EJA - Ensino Fundamental	663	714
Total	38.345	6.907

Fonte: Adaptado de Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, com base em Censo Escolar/INEP, Londrina, 2019.

Passando para a oferta da Educação Infantil mais detalhadamente, a TABELA 6 apresenta a distribuição das matrículas da creche por dependência administrativa.

TABELA 6: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA CRECHE POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DETALHADA, LONDRINA, 2008 A 2019.

Dependência Administrativa Detalhada	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	% de crescimento
Estadual	5	5	2	2	4	5	49	62	65	122	100	116	2220%
Municipal	423	484	572	518	685	780	1033	1050	1340	2496	2193	2156	409,7%
Privada Conveniada sem fins lucrativos	2764	2886	2751	2786	2513	2110	2055	2027	2276	4208	4734	4780	72,9%
Privada conveniada com fins lucrativos	193	188	252	345	128	243	109	0	0	0	0	0	-100,0%
Privada não conveniada sem fins lucrativos	194	25	0	0	78	271	304	282	266	94	158	193	-0,5%
Privada não conveniada com fins lucrativos	1671	1707	1595	1610	2182	2302	2414	2596	2604	2724	3269	3426	105,0%
Total	5250	5295	5172	5261	5590	5711	5964	6017	6551	9644	10454	10671	103,3%

Fonte: Adaptado de Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, com base em Censo Escolar/INEP

Inicialmente, ressalte-se que não é comum o atendimento da Educação Infantil no âmbito estadual, visto que ela é de responsabilidade do ente municipal de acordo com a legislação vigente. No entanto, as matrículas estaduais no município são referentes a uma Creche Estadual vinculada ao Colégio de Aplicação da Universidade Estadual de Londrina. Devido a isso o, atendimento estadual é relativamente baixo, mas o crescimento é muito alto (2.220%), pois parte de apenas cinco matrículas para 116 ao final do período analisado.

A matrícula municipal tem um crescimento de 409,7%, contudo, saliente-se que ela parte de um patamar muito baixo, com apenas 423 matrículas sendo ofertadas pelo poder público em 2008. Em contraponto, a matrícula em estabelecimentos conveniados sem fins lucrativos no mesmo ano (2008) era de 2.764, ou seja, 553,43% maior do que a oferta pública! Isso levando em consideração apenas a oferta conveniada em instituições sem fins lucrativos, embora o município também possuísse conveniamento em instituições com fins lucrativos. Esse tipo de oferta ocorreu entre 2008 e 2014, não obstante sua caracterização constitucional como ato ilícito, tendo em vista que o art. 213 da CF/88 disciplina que os recursos públicos só podem ser destinados a instituições privadas que comprovem a finalidade não lucrativa (BRASIL, 1988).

A matrícula conveniada em instituições com fins lucrativos foi descontinuada a partir de 2015, como já mencionado. As matrículas em instituições que não são conveniadas, mas que também não possuem fins lucrativos, têm um decréscimo de 0,5% no período. Já as matrículas no privado têm um crescimento de 105%. A

matrícula na rede conveniada sem fins lucrativos também apresenta um crescimento. Saliente-se que essa forma de oferta sempre foi maior no município no período analisado, o que demonstra sua preferência por essa política. Aliás, ressalte-se, isso demonstra mais que uma preferência, mas reflete, segundo Pires (2015), um processo histórico pautado no avanço dos ideais neoliberalistas e da Terceira Via²⁸, resultando no “fortalecimento da relação entre o público e o privado, no qual o poder público financia, na maioria das vezes, a prestação das políticas sociais, que são executadas seguindo uma lógica privatista” (PIRES, 2015, p. 184). Ademais, isso evidencia uma importante participação do financiamento público no setor privado, conforme se verifica de maneira mais clara na TABELA 7, no qual as matrículas estão distribuídas proporcionalmente entre o setor público (municipal e estadual) e o setor privado (todas as instituições privadas, conveniadas ou não).

TABELA 7: PROPORÇÃO DA OFERTA DA CRECHE ENTRE SETORES PÚBLICO E PRIVADO, LONDRINA, 2008 A 2019.

Ano	Pública	Privada	TOTAL
2008	8,2	91,8	100
2009	9,2	90,8	100
2010	11,1	88,9	100
2011	9,9	90,1	100
2012	12,3	87,7	100
2013	13,7	86,3	100
2014	18,1	81,9	100
2015	18,5	81,5	100
2016	21,4	78,6	100
2017	27,1	72,9	100
2018	21,9	78,1	100
2019	21,3	78,7	100

Fonte: Elaborado com base em Censo Escolar/INEP, Londrina, 2008 a 2019.

Saliente-se que embora a participação do setor público tenha crescido ao longo do período, partindo de 8,2% em 2008 para 21,3% em 2019, ela ainda é considerada muito baixa, tendo em vista que em 2019 a participação do setor privado na oferta da creche é de 78,7%. Sendo assim, nota-se uma forte participação do setor privado, o que Adrião (2014) destaca como privatização da

²⁸ Pires (2015, p. 184) explica que a Terceira Via “teve origem na Inglaterra e apresenta como características gerais a presença do voluntariado, a desresponsabilização da esfera estatal para com os direitos sociais, a meritocracia nas questões da avaliação escolar e a responsabilidade pela execução da sociedade civil.” (PIRES, 2015, p. 184).

educação, pois os recursos públicos são destinados a instituições privadas como forma de ampliar o atendimento. Tal prática, conforme já mencionado, é permitida pela legislação (BRASIL, 1988).

Bassi (2011) e Pinto (2016) apontam que, devido ao alto custo de manutenção das instituições públicas, a saída encontrada pelo ente municipal vem sendo, historicamente, investir nas parcerias com a rede privada, pois estas são menos onerosas, tendo em vista que o poder público computa essas matrículas como públicas para fins de recebimento do FUNDEB e transfere um valor menor para as instituições parceiras.

Pinto (2016) ainda ressalta que essa modalidade de expansão da Educação Infantil é tentadora ao município, pois o valor que ele recebe por aluno do FUNDEB não é equivalente ao custo real das instituições. Sendo assim, repassando pela via do convênio um valor menor do que é recebido, o ente municipal consegue usar a diferença para investir na própria rede. O mesmo autor alerta ainda para o risco que há por trás dessa forma de atendimento, que, no caso da Educação Infantil, representa “um comprometimento da qualidade, uma vez que os valores repassados geralmente ficam muito abaixo das estimativas feitas, por exemplo, para o Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi)” (PINTO, 2016, p. 142).

Quando questionada a respeito da política de conveniamento, a gerente da Central Única de Vagas confirma que é uma prática antiga do município, ocorrendo desde 2000, quando da incorporação das creches pelo sistema de educação. Ademais, afirma que a demanda é muito alta e que o município não tem espaço físico para atender a todos, por isso a parceria com o setor privado se faz necessária. Contudo, a entrevistada salienta que é feito um trabalho rigoroso de acompanhamento e fiscalização dos estabelecimentos conveniados a fim de que entreguem o mesmo atendimento oferecido na rede pública. Cabe destacar que se faz necessário analisar a qualidade da oferta da Educação Infantil nas instituições conveniadas e também refletir sobre os limites do acompanhamento e da fiscalização dos estabelecimentos conveniados pelo poder público.

Em resumo, o crescimento total da oferta de creche no município de Londrina no período analisado foi de 103,3%. A oferta na rede conveniada sem fins lucrativos possui o maior número de matrículas em 2019 (4.780), seguida pela rede privada (3.426) e a oferta da rede municipal ocupa o terceiro lugar (2.156). Isso demonstra a grande participação privada na oferta da creche no município, seja pela

via do conveniamento ou não. Cabe agora analisar de que maneira tais tendências se apresentam no caso da pré-escola na TABELA 8.

TABELA 8: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DA PRÉ-ESCOLA POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA DETALHADA, LONDRINA, 2008 A 2019.

Dependência Administrativa Detalhada	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	% de crescimento
Estadual	74	34	29	20	26	4	61	42	106	65	70	76	2,70%
Municipal	5114	4800	4109	3795	4824	4544	4940	5122	7115	6753	8053	8401	64,27%
Privada Conveniada sem fins lucrativos	3899	4288	4395	4654	3994	3633	3594	3469	3343	2246	1171	1064	-72,71%
Privada conveniada com fins lucrativos	281	327	376	605	136	376	134	0	0	0	0	0	-100,00%
Privada não conveniada sem fins lucrativos	537	141	105	0	260	557	414	456	388	376	342	417	-22,35%
Privada não conveniada com fins lucrativos	3319	3325	3199	2988	3782	3730	4167	4038	3876	3784	3798	3535	6,51%
Total	13224	12915	12213	12062	13022	12844	13310	13127	14828	13224	13434	13493	2,03%

Fonte: Adaptado de Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, com base em Censo Escolar/INEP

Da mesma forma como ocorreu com a creche, a política de conveniamento com instituições com fins lucrativos só foi descontinuada a partir de 2015. A oferta municipal cresceu o equivalente a 64,27% e a oferta privada não conveniada cresceu 6,51%. Já a matrícula na rede privada não conveniada e sem fins lucrativos apresentou queda (-22,35%) mais significativa do que no caso da creche.

O dado que difere em relação ao que foi analisado na oferta da creche é a oferta na rede privada conveniada sem fins lucrativos, que apresentou queda de 72,71%. Percebe-se que no caso da pré-escola apenas nos anos de 2010 e 2011 a oferta na rede conveniada é maior do que a oferta direta na rede pública. Nos demais anos, a principal política de oferta é por meio da rede própria. A partir de 2012, a oferta pública é percentualmente maior do que a oferta conveniada, sendo que em 2019, com 8.401 matrículas, ela é 87,33% maior do que a oferta conveniada, que possuía 1.064 matrículas.

Nesse cenário, ressaltado inclusive durante a entrevista com a gerente da Central Única de Vagas, percebe-se um esforço do município para reduzir a política de conveniamento na pré-escola, o que é positivo, enquanto que na creche essa ainda é a principal forma de oferta, o que gera preocupações em relação à sua qualidade. Nesse sentido, nota-se que as previsões de Didonet (2014) de que a creche poderia ser colocada à margem com a obrigatoriedade da pré-escola se

confirmam, não no caso de diminuição de vagas, mas de menor atenção à qualidade.

No âmbito do contexto de oferta é relevante analisar a jornada de atendimento, que está disposta nas TABELAS 9 e 10, referentes à creche e pré-escola municipais, respectivamente.

TABELA 9: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA CRECHE POR JORNADA DE ATENDIMENTO, LONDRINA, 2008 A 2019.

ANO	Jornada Integral	%	Jornada Parcial	%	TOTAL
2008	423	100%	0	0%	423
2009	484	100%	0	0%	484
2010	552	97%	20	3%	572
2011	518	100%	0	0%	518
2012	685	100%	0	0%	685
2013	780	100%	0	0%	780
2014	1033	100%	0	0%	1033
2015	1050	100%	0	0%	1050
2016	1300	97%	40	3%	1340
2017	1751	70%	745	30%	2496
2018	2122	97%	71	3%	2193
2019	2110	98%	46	2%	2156

Fonte: Adaptado de Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, com base em Censo Escolar/INEP

Depreende-se que no âmbito municipal a principal forma de atendimento da creche foi por meio da jornada integral em todo o período. No entanto, em 2017, há um crescimento abrupto de 745 matrículas, o que, segundo a gerente da Central Única de Vagas, ocorreu no final do mandato da gestão anterior em decorrência do alto número de processos judiciais:

[...] mas foi por isso que criaram as vagas de meio período, para atender, acho que foram mais de 200 processos salvo engano, não tenho certeza, mas foram muitos. Então a decisão judicial quando ela chega, você tem que cumprir, não tem que questionar uma decisão judicial, então foi por isso que foram criadas essas vagas de meio período, para dar conta de tanta ação que tinha, porque uma vaga integral você parcializa e consegue atender duas crianças. Então a partir de 2018 é que foi reorganizado isso, de 0 a 3 todo mundo integral, e de 4 e 5 todo mundo parcial. (GERENTE DA CENTRAL ÚNICA DE VAGAS, 2020, informação verbal).

Nesse contexto, nota-se um efeito claro da judicialização da creche em Londrina, onde o município adota a postura de parcializar o atendimento para conseguir incluir a alta demanda que chega por meio do Sistema de Justiça. A

entrevistada afirma que a partir de 2018 sua gestão reorganiza essa situação, movimento que se nota também a partir dos dados, visto que, em 2018, a matrícula em creche em período parcial cai de 745 para apenas 71, reduzindo ainda mais em 2019 (46 matrículas).

Já no que se refere à pré-escola municipal, depreende-se da TABELA 10 que o atendimento por meio da jornada parcial sempre foi a principal forma de oferta, mas ainda havia a política da oferta em tempo integral. No entanto, esta última foi descontinuada em 2018, conforme mencionado acima por meio da fala da entrevistada, sendo que em 2019 foram apenas 20 matrículas. Quando questionada sobre o fim da política de atendimento em tempo integral, a entrevistada revela que esse fato foi polêmico no município, tendo ocorrido, inclusive, reuniões do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, mas que, devido à obrigatoriedade do município em atender essa faixa etária, não havia como realizar o atendimento em período integral.

A alternativa do município para minimizar os prejuízos para as famílias que necessitam da vaga em período integral foi criar três projetos em regiões de maior vulnerabilidade social para atender a criança no contraturno escolar. Sendo assim, em um período a criança fica na pré-escola e em outro nesse projeto. Embora a política não seja suficiente para atender a todos, ao menos minora o transtorno para as famílias mais vulneráveis.

TABELA 10: DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS MUNICIPAIS DA PRÉ-ESCOLA POR JORNADA DE ATENDIMENTO, LONDRINA, 2008 A 2019.

ANO	Jornada Integral	%	Jornada Parcial	%	TOTAL
2008	603	12%	4511	88%	5114
2009	567	12%	4233	88%	4800
2010	563	14%	3546	86%	4109
2011	525	14%	3270	86%	3795
2012	823	17%	4001	83%	4824
2013	943	21%	3601	79%	4544
2014	1317	27%	3623	73%	4940
2015	1428	28%	3694	72%	5122
2016	1783	25%	5332	75%	7115
2017	760	11%	5993	89%	6753
2018	0	0%	8053	100%	8053
2019	20	0%	8381	100%	8401

Fonte: Adaptado de Laboratório de Dados Educacionais/UFPR, com base em Censo Escolar/INEP

Outro importante dado para verificar o atendimento na Educação Infantil é a taxa de atendimento, que permite examinar para além do número de matrículas o percentual da população que está sendo atendida por meio da política de Educação Infantil. Nesse sentido, cabe ressaltar que a taxa de atendimento é a razão entre a população total na faixa etária de 0 a 3 anos para a creche e 4 e 5 anos para a pré-escola e o número total de matrículas em cada segmento, sejam elas públicas ou privadas. Saliente-se que, quanto à população, foram utilizados os dados do Censo Populacional para 2010 (IBGE), os dados de projeção de população elaborados pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) para o ano de 2015 e os dados elaborados por Alves, Silveira e Bruno (2020) com base no fator de ponderação aplicado pelo IPARDES para o ano de 2019. Já os dados de matrícula se referem ao Censo da Educação Básica disponibilizados pelo Inep. Ressalte-se que selecionar dados de diferentes fontes e compará-los aos dados do Censo de 2010 pode representar uma fragilidade, contudo, reitera-se que, mesmo assim, é necessário buscar dados alternativos para calcular a taxa de atendimento.

TABELA 11: TAXA DE ATENDIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, LONDRINA, 2010, 2015 E 2019.

Segmento	2010	2015	2019
Creche	20,1	22,7	40,3
Pré-escola	89,4	93,8	96,6

Fonte: Elaborado com base em IBGE, 2010, IPARDES, 2015, Alves, Silveira e Bruno, 2020 e INEP 2010, 2015 e 2019, Londrina, 2010, 2015 e 2019.

A TABELA 11 demonstra que, apesar do significativo avanço no atendimento da creche no período, tendo dobrado o atendimento, apenas 40,3% da população está sendo atendida. Já no que se refere à pré-escola, o atendimento é de 96,6% em 2019, lembrando que deveria ter sido universalizado já em 2016, conforme prevê o PNE 2014-2024. Isso demonstra que o município não é inerte, mas que ainda há muito pela frente para garantir o direito à Educação Infantil a todas as crianças.

No que diz respeito à expansão da rede, a gerente da Central Única de Vagas afirma que durante sua gestão foram entregues cinco creches construídas pelo Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) e que havia duas creches

em construção. No Portal de Obras do Sistema de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec) não é possível verificar o andamento e/ou conclusão das obras por data, mas verifica-se que 11 obras foram concluídas e cinco foram canceladas. Nesse contexto, saliente-se a importância do Proinfância para a expansão de vagas na Educação Infantil com a construção de novos equipamentos públicos, revelando a necessidade de continuidade desses programas do Governo Federal.

4.4.3 O financiamento da educação em Londrina

O direito, para que seja garantido, necessita de “proteção com eficácia e com financiamento” (CURY, 1998, p. 10). Sendo assim, importa analisar o financiamento da educação, porque é ele que permite concretude aos direitos sociais (SALVADOR, 2012). No contexto do direito à Educação Infantil, cabe examinar o financiamento no âmbito do município, visto tratar-se de responsabilidade dos entes municipais nos termos do art. 211 da Carta Maior.

Saliente-se que estão disponíveis os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) no portal do SIOPE apenas entre os anos de 2010 a 2019. A TABELA 12 mostra a composição da receita vinculada à educação do município, onde consta que a maior parte dos recursos para todos os anos analisados advém da arrecadação própria de impostos, o que sugere que o município possui uma boa capacidade tributária e é menos dependente das transferências constitucionais, diferindo da maioria dos municípios brasileiros (OLIVEIRA, 2001). Nota-se que o montante total de recursos apresentou um crescimento significativo de 135,75% no período.

TABELA 12: COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS PRÓPRIOS E DE TRANSFERÊNCIAS, LONDRINA, 2010 A 2019.

Ano	Receita de Impostos em reais	Receita de Impostos (%)	Receitas de Transferências em reais	Receita de Transferências (%)	TOTAL
2010	233.841.136,37	55,64%	186.414.881,71	44,36%	420.256.018,08
2011	287.929.032,18	57,85%	209.823.866,07	42,15%	497.752.898,25
2012	384.405.144,47	62,49%	230.706.830,71	37,51%	615.111.975,18
2013	360.515.357,82	58,24%	258.500.667,22	41,76%	619.016.025,04
2014	417.118.812,03	59,14%	288.237.353,28	40,86%	705.356.165,31
2015	450.128.784,68	57,73%	329.550.405,62	42,27%	779.679.190,30
2016	489.176.723,83	57,87%	356.136.520,46	42,13%	845.313.244,29
2017	533.133.857,18	58,37%	380.194.730,76	41,63%	913.328.587,94
2018	598.859.332,33	60,44%	391.920.855,25	39,56%	990.780.187,58

Fonte: Elaborado com base em informações do RREO/SIOPE - Londrina, 2010 a 2019.

Nota: Os valores foram atualizados pelo IPCA com base no mês de dezembro/2019.

Quanto ao percentual de investimento do município em MDE, que deve ser de, no mínimo, 25%, nos termos do art. 212 da CF/88 e do art. 69 da LDB/96, veja-se o disposto na TABELA 13.

TABELA 13: VALORES EM REAIS E PERCENTUAL INVESTIDO EM MDE, LONDRINA, 2010 A 2019.

Ano	Valores em reais	Percentual
2010	108.477.371,66	25,50%
2011	128.305.389,32	25,46%
2012	154.679.941,84	24,84%
2013	161.771.996,89	25,82%
2014	186.201.824,58	26,08%
2015	211.233.776,26	26,76%
2016	233.386.536,39	27,28%
2017	253.197.062,14	27,39%
2018	285.821.695,25	28,50%
2019	328.320.971,67	28,65%

Fonte: Elaborado com base em informações do RREO/SIOPE - Londrina, 2010 a 2019.

Nota: Os valores foram atualizados pelo IPCA com base no mês de dezembro/2019.

Dentre os anos analisados, apenas em 2012 o município não alcançou o mínimo de investimento constitucional. Nos demais anos, percebe-se que o investimento foi crescente e ultrapassou o limite mínimo definido constitucionalmente, o que é positivo e denota certo comprometimento em relação à educação. Ressalte-se que, para o cálculo do percentual de investimentos em MDE, o resultado líquido do FUNDEB não pode ser considerado.

Como já discutido no segundo capítulo, o FUNDEB representa uma importante política para a Educação Infantil. Logo, veja-se que o exposto na TABELA 14 demonstra a importância do mecanismo do FUNDEB para a cidade, tendo em vista que o valor recebido é mais do que o dobro repassado em alguns anos. Observe-se como exemplo o ano de 2019, no qual o município teve um ganho real de 121,02% em relação ao valor repassado.

TABELA 14: COMPARATIVO ENTRE REPASSE E RETORNO DO FUNDEB, LONDRINA, 2010 A 2019.

Ano	Repasse	Retorno	% de ganho
2010	37.369.872,09	61.727.924,39	65,18%
2011	42.020.139,33	72.996.637,91	73,72%
2012	46.222.571,60	86.422.750,52	86,97%
2013	51.837.547,64	95.779.671,61	84,77%
2014	57.811.737,36	115.858.973,45	100,41%
2015	66.009.167,18	132.645.301,07	100,95%
2016	71.030.951,94	141.550.184,32	99,28%
2017	75.724.428,53	157.587.058,67	108,11%
2018	78.048.779,50	168.551.539,51	115,96%
2019	80.127.855,34	177.101.714,62	121,02%

Fonte: Elaborado com base em informações do RREO/SIOPE - Londrina, 2010 a 2019.

Nota: Os valores foram atualizados pelo IPCA com base no mês de dezembro/2019.

Já quanto às despesas típicas com ações de MDE, note-se o exposto na TABELA 15 abaixo, onde se verifica um gasto total crescente que chega a ser 186,9% maior em 2019 se comparado ao início do período, 2010. No que se refere aos dados desagregados dos gastos na etapa da Educação Infantil, estes chegam a ser 784,9% maiores ao final do período.

TABELA 15: TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE EM VALORES, LONDRINA, 2010 A 2019.

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior*	Total das despesas com ações típicas de MDE
2010	13.909.389,44	127.773.246,37	34.435,83	24.926,57	141.717.071,64
2011	13.473.134,78	149.499.683,85	18.923,02	17.149,80	162.991.741,65
2012	32.037.591,28	187.232.588,23	2.219,72	2.960,45	219.272.399,23
2013	13.933.494,99	181.227.613,41	12.779,89	9.671,33	195.173.888,29
2014	72.489.134,63	171.759.926,12	0,00	0,00	244.249.060,75
2015	62.508.051,09	209.804.987,75	0,00	0,00	272.313.038,84
2016	84.851.785,76	236.781.419,06	0,00	0,00	321.633.204,82
2017	92.988.805,30	242.047.904,97	0,00	47.718,55	335.036.710,26
2018	109.556.556,28	263.295.753,24	0,00	44.237,25	372.852.309,52
2019	123.093.514,83	283.529.546,62	0,00	0,00	406.623.061,45

Fonte: Elaborado com base em informações do RREO/SIOPE - Londrina, 2010 a 2019.

Nota: Os valores foram atualizados pelo IPCA com base no mês de dezembro/2019.

Nota: Os valores discriminados em Ensino Superior constam no relatório do SIOPE, mas não estão somados na coluna do Total das despesas com ações típicas de MDE, pois, de acordo com a legislação, não são despesas com ações típicas de MDE.

Inicialmente, é necessário salientar que o total das despesas com ações típicas de MDE exposto na TABELA 15 difere dos valores apresentados na TABELA 13, pois na TABELA 13 não estão sendo considerados os ganhos com o FUNDEB, já que eles não podem ser considerados para fins de cálculo do percentual investido. Já a TABELA 15 apresenta o total gasto em MDE incluindo as receitas do FUNDEB e outros recursos.

Outro ponto importante a ser mencionado é que os municípios não são obrigados a desagregar o investimento por etapa da educação, tendo em vista que há despesas que seriam difíceis de separar. Por exemplo, quando duas etapas diferentes utilizam o mesmo prédio ou ainda as despesas com a Secretaria de Educação. Além disso, os gastos com Ensino Superior informados nos anos de 2010 a 2013 e 2017 e 2018 não foram considerados no total da tabela, pois não representam gastos em ações típicas de MDE de acordo com a legislação vigente. A designação de despesas com Ensino Superior pode demonstrar realmente a fragilidade da desagregação dos dados ou ainda, caso realmente tenham sido praticados, que o município está subsidiando ações que não lhe competem prioritariamente.

O contexto do financiamento também pode ser visualizado a partir dos dados de gasto/aluno/ano praticados pelo município. Saliente-se que esse cálculo foi feito para os anos de 2010, 2015 e 2019 e foi apresentado de duas formas: a primeira forma é a razão entre o total de gastos com ações típicas de MDE e o número total de matrículas públicas e conveniadas da educação básica; a segunda

forma representa a razão entre o total de gastos com ações típicas de MDE e apenas as matrículas municipais da educação básica. O gasto/aluno/ano foi calculado de ambas maneiras para que fosse possível visualizar o resultado caso não existissem as matrículas conveniadas.

TABELA 16: GASTO/ALUNO/ANO DA EDUCAÇÃO BÁSICA, LONDRINA, 2010, 2015 E 2019.

ANO	GASTO/ALUNO/ANO (TOTAL DE MATRÍCULAS)	GASTO/ALUNO/ANO (MATRÍCULAS MUNICIPAIS)
2010	3378,32	4677,59
2015	6650,22	7921,14
2019	8985,75	10604,33

Fonte: Elaborado com base em informações do RREO/SIOPE e Inep - Londrina, 2010, 2015 e 2019.

Nota: Os valores foram atualizados pelo IPCA com base no mês de dezembro/2019.

Depreende-se que o gasto/aluno/ano da educação básica, considerando as matrículas municipais e conveniadas, quase triplicou ao longo do período, o que é reflexo do aumento do gasto total com ações típicas de MDE (TABELA 16). Caso fossem contabilizadas apenas as matrículas municipais diretas, o gasto aluno/ano seria maior nos três anos analisados.

Mesmo considerando a fragilidade da desagregação das despesas por etapa no relatório do SIOPE, conforme já mencionado, os cálculos gasto/aluno/ano, considerando apenas os gastos e as matrículas da Educação Infantil, são apresentados na TABELA 17.

TABELA 17: GASTO/ALUNO/ANO DA EDUCAÇÃO INFANTIL, LONDRINA, 2010, 2015 E 2019.

Ano	Gasto/aluno/ano (todas as matrículas)	Gasto/aluno/ano (matrículas municipais)
2010	1116,77	2971,46
2015	5357,22	10127,68
2019	7505,24	11659,90

Fonte: Elaborado com base em informações do RREO/SIOPE e Inep - Londrina, 2010, 2015 e 2019.

Nota: Os valores foram atualizados pelo IPCA com base no mês de dezembro/2019.

Da mesma forma que o gasto/aluno/ano da educação básica, o gasto/aluno/ano na Educação Infantil também cresce consideravelmente ao longo do período e também seria maior caso não fossem contabilizadas as matrículas

conveniadas. Saliente-se que o valor médio repassado pelo município às instituições conveniadas estava previsto, de acordo com documento encontrado no sítio eletrônico do município, em R\$5.135,47 para o ano de 2020, ou seja, R\$2.369,80 a menos do que o valor gasto em 2019 considerando todas as matrículas, o que reflete uma grande desigualdade e demonstra que a preocupação dos estudiosos no que se refere à qualidade da oferta conveniada é legítima.

Contudo, cabe ressaltar que o valor de R\$5.135,47, embora pareça um valor considerável tendo em vista que é maior que o valor médio do FUNDEB em 2019 para a Educação Infantil no Paraná (R\$4.473,24), representa o *valor médio* de repasse para as instituições conveniadas, sendo assim é necessário considerar que estão sendo contabilizadas matrículas integrais e parciais de crianças de diferentes idades, o que pode “esconder” os extremos, pois, por exemplo, sabe-se que uma criança que frequenta o berçário em tempo integral custa mais do que uma criança que frequenta a pré-escola em período parcial. Além disso, independente da idade o valor muda entre os termos de conveniamento para instituições que atendem mais ou menos que 80 crianças. Sendo assim, saliente-se, o valor de R\$5.135,47 é o valor médio, não o valor real de repasse por aluno/ano para as instituições conveniadas.

É importante mencionar ainda as transferências do FNDE, pois as mesmas evidenciam a participação do Governo Federal no financiamento da educação básica. Dentre elas, estão: o salário-educação, que é o montante mais significativo, sendo a segunda maior fonte de financiamento da educação (FAREZENZA, 2017); e, conforme já mencionado, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNATE). A Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) salienta que “Os programas federais mantidos com a cota federal do salário-educação são essenciais para dar acesso a bens que os estudantes estariam privados se dependessem apenas dos recursos de seus estados e municípios.” (FINEDUCA, 2020, p. 4), portanto, ressalte-se a importância de referidos recursos. Nota-se na TABELA 18 que, de 2010 até 2018, o valor foi crescente, e de 2018 para 2019 houve uma redução significativa de -23,45%. Cabe salientar que o montante relativo ao PDDE discriminado no ano de 2013 não é comum, pois o RREO do Siope discrimina os valores enviados às prefeituras, mas o dinheiro do PDDE é transferido diretamente para as Unidades Executoras (pessoa

jurídica de direito privado, normalmente pertencente ao Conselho de Escola ou Associação de Pais e Mestres, que faz a gestão do dinheiro).

TABELA 18: TRANSFERÊNCIAS DO FNDE, LONDRINA, 2010 A 2019.

ANO	Salário-educação	PDDE	PNAE	PNATE	Outras transferências	Aplicação Financeira dos Recursos	TOTAL
2010	R\$ 4.790.043,69	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.331.783,94	R\$ 0,00	R\$ 8.121.827,63
2011	R\$ 5.706.180,01	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 3.109.000,74	R\$ 2.118.811,95	R\$ 10.933.992,70
2012	R\$ 6.852.355,96	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.214.409,67	R\$ 0,00	R\$ 11.066.765,63
2013	R\$ 7.126.731,23	R\$ 1.537,48	R\$ 4.033.384,57	R\$ 358.526,80	R\$ 257.821,62	R\$ 0,00	R\$ 11.778.001,71
2014	R\$ 9.645.119,38	R\$ 0,00	R\$ 3.618.040,42	R\$ 290.752,60	R\$ 1.232.240,01	R\$ 0,00	R\$ 14.786.152,41
2015	R\$ 11.739.979,60	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 4.982.863,93	R\$ 1.710.486,69	R\$ 18.433.330,22
2016	R\$ 11.520.023,41	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 9.296.889,66	R\$ 1.957.771,73	R\$ 22.774.684,80
2017	R\$ 12.418.564,11	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 8.330.256,23	R\$ 682.505,56	R\$ 21.431.325,90
2018	R\$ 13.772.169,83	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 10.810.962,06	R\$ 537.414,71	R\$ 25.120.546,60
2019	R\$ 13.536.165,68	R\$ 0,00	R\$ 4.778.427,15	R\$ 438.222,03	R\$ 0,00	R\$ 477.601,57	R\$ 19.230.416,43

Fonte: Elaborado com base em informações do RREO/SIOPE e Inep - Londrina, 2010 a 2019.

Nota: Os valores foram atualizados pelo IPCA com base no mês de dezembro/2019.

Conforme exposto até aqui, verifica-se que o município de Londrina possui uma boa capacidade tributária e que, com exceção do ano de 2012, tem cumprido o percentual constitucional de investimento em MDE, inclusive investindo acima do percentual obrigatório, o que denota, até certo ponto, um comprometimento do município com a educação. Por outro lado, infere-se que os esforços ainda não são suficientes e que ainda há muitos desafios pela frente, sobretudo no que diz respeito ao atendimento da creche, que ocorre em maior proporção pelo setor privado.

4.4.4 Judicialização da creche em Londrina

O município de Londrina é sede de uma comarca²⁹ classificada como de entrância final³⁰. Nesse caso, a comarca de Londrina abrange outros três municípios: Cambé, Ibiporã e Rolândia. Não existem promotorias específicas da área de educação, mas sim três promotorias da criança e do adolescente.

Quanto à Defensoria Pública do Estado do Paraná, esta oferece assistência jurídica integral gratuita para os indivíduos que não podem arcar com os custos de

²⁹ A comarca é o território onde o magistrado de primeiro grau exerce suas funções. Ela pode abranger um ou mais municípios dependendo do número de habitantes e da extensão territorial, entre outros aspectos.

³⁰ A classificação como entrância final significa que a comarca possui mais de 130 mil habitantes e mais de 5 varas (local onde o magistrado está lotado, ou seja, seu local de efetivo trabalho).

advogados privados. O posto de Londrina, de acordo com o sítio eletrônico³¹, oferece atendimento à infância cível as segundas-feiras e quintas-feiras das 12h às 17h mediante a distribuição de cinco senhas para atendimento inicial, que funciona como uma triagem para verificar a demanda do cidadão, e três senhas para mandados, onde efetivamente são analisados os documentos solicitados na triagem para dar início à ação. Saliente-se a importância desse mecanismo de acesso gratuito à justiça disciplinado no art. 134 da CF/88, que visa democratizar o acesso oportunizando-o a quem não dispõe de recursos para arcar com os custos de um advogado privado e com as custas judiciais (BRASIL, 1988).

É importante salientar que, de acordo com entrevista da defensora pública responsável pela infância cível concedida à pesquisadora, o posto da Defensoria Pública de Londrina conta com seis defensores públicos, sendo que uma está em licença-maternidade, ou seja, há apenas cinco defensores em efetivo trabalho atualmente. Todavia, a Defensoria Pública do Estado do Paraná estima que para o município de Londrina seriam necessários 46 defensores públicos. Em outras palavras, o déficit é realmente muito alto, o que compromete a atuação do órgão. Essa estimativa está disponível no sítio eletrônico³² da instituição e é feita considerando o percentual da população com renda até três salários mínimos, que é o público potencial da Defensoria Pública. Segundo a entrevistada, devido ao enorme déficit de defensores, não há atuação em todas as áreas, mas apenas nas questões relativas à criança e ao adolescente, família e área penal.

A entrevistada ingressou na Defensoria Pública de Londrina em 2016, mas apenas em outubro de 2019 passou a ser a defensora responsável pela infância cível, portanto, teve pouco tempo de atuação antes da pandemia de Covid-19, que alterou a rotina da Defensoria Pública, pois, com as escolas fechadas, a demanda por vagas desapareceu. Seu antecessor foi quem lidou com a maior parte da demanda por Educação Infantil. A defensora narra que os pedidos por vaga em creche eram a maioria e que, de janeiro de 2016 a abril de 2018, foram feitos 698 procedimentos. Os pedidos eram crescentes, pois se ingressava com as ações e a

³¹ Disponível em:
<<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=136>> Acesso em: 29 set. 2020.

³² Disponível em:
<http://www.defensoriapublica.pr.def.br/arquivos/File/Institucional/EC_80_ANEXO_2.pdf> Acesso em: 05 jan. 2021.

juíza concedia as liminares. No entanto, sobreveio a suspensão de liminares, o que, segundo ela, paralisou as ações.

Nesse contexto, o antigo defensor iniciou, em parceria com o Ministério Público, tratativas junto à prefeitura para que fossem minimizados os prejuízos à população que necessitava das vagas. Foi nessa época que o Ministério Público expediu a já citada recomendação para criação da Central Única de Vagas. Além disso, corroborando com a já mencionada entrevista da gerente da Central Única de Vagas, a defensora afirma que uma das medidas tomadas pela prefeitura foi a parcialização das vagas que eram integrais, assunto que considera “polêmico”.

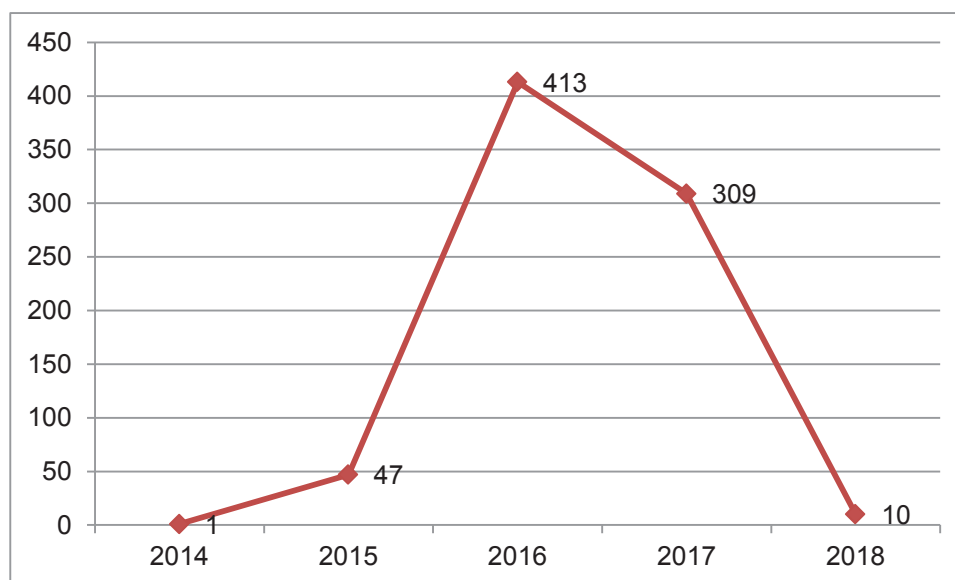
Após a criação da Central Única de Vagas, o procedimento para judicializar a vaga mudou, pois no caso de famílias em vulnerabilidade social, a defensoria solicita o atendimento da criança via ofício e normalmente a gestão já encaminha para a vaga. Esse fato foi destacado também pela gerente da central, que faz questão de evidenciar que a gestão não tem negado atendimento aos mais vulneráveis. Ambas as entrevistadas consideram essa forma de resolução via ofício mais eficaz e destacam que a população é mais beneficiada quando há um “trabalho em rede”. Nesse contexto, a judicialização propriamente dita ocorre quando a família não possui nenhuma vulnerabilidade específica além de simplesmente ter o direito à vaga. Nesse caso, a defensora afirma que eles continuam judicializando e que “continua sendo inefetivo, porque a suspensão de segurança ainda está em vigor” (DEFENSORA PÚBLICA DE LONDRINA, 2020, informação verbal).

No que diz respeito ao público que acessa a defensoria, a defensora alega que, com o passar do tempo, se percebeu que o público realmente mais vulnerável não estava acessando o órgão, pois o município é territorialmente muito grande e há vários distritos que ficam muito longe, dificultando o acesso da população. Nesse contexto, foi criado um projeto chamado “Defensoria Pública na comunidade”, que ocorre em parceria com o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Assim, o CRAS faz a filtragem das famílias mais vulneráveis que necessitam da vaga em creche e a defensoria faz esse atendimento uma vez por mês diretamente na unidade do CRAS, o que facilitou o acesso à população que é mais vulnerável e está territorialmente mais distante.

Passando à análise das decisões, conforme apresentado na TABELA 1, o município de Londrina possui 881 decisões no período analisado. Dessas, 10 não foram julgadas por perda de objeto e 91 referem-se unicamente a questões

processuais, tais como: inclusão ou retirada de pagamento de honorários advocatícios, solicitação de julgamento por órgão colegiado e alegação de omissão ou obscuridade na sentença, mas que não obtiveram êxito para alterá-la. Sendo assim, restaram para a análise 780 decisões que estão dispostas no GRÁFICO 8 e mais o procedimento de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que não está contabilizado no gráfico.

GRÁFICO 8: DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DAS DECISÕES, LONDRINA-PR, 2014 A 2018.



Fonte: Elaborado com base em busca jurisprudencial no site do Tribunal de Justiça do Paraná.

O GRÁFICO 8 demonstra o mesmo movimento já identificado no estado do Paraná, com um pico em 2016 e posterior queda, atribuída à suspensão de liminar. Ressalte-se que o período pesquisado foi de 2005 a 2019, no entanto, só se obteve retorno de decisões entre 2014 e 2018 no município de Londrina.

Das 780 decisões, apenas uma é coletiva e data de 2017. O instrumento processual utilizado foi a ACP. Nesse caso, a ação inicial determinou que o município

[...] suprima a ausência de vagas em creche na lista de espera, nos seguintes prazos: a) o prazo de 06 (seis) meses para atendimento de todas as crianças que aguardam em fila de espera há mais de dois anos e àquelas consideradas como prioridade pelos requisitos já estabelecidos pelo Município, sem prejuízo das ordens judiciais; b) o prazo de 01 (um) ano para atendimento de todas as crianças há mais de um ano na fila de espera; sem prejuízo das ordens judiciais c) o prazo de 02 (dois) anos para atendimento integral à demanda reprimida, sem prejuízo das ordens judiciais, justificando estes prazos diante do tempo que a presente ação está tramitando, o déficit de vagas existentes e o princípio da prioridade da criança e do adolescente. (PARANÁ, 2017, APELAÇÃO CÍVEL E REMESSA NECESSÁRIA Nº 1.592.212-6).

Ressalte-se que pela decisão em recurso de Apelação Cível e Remessa Necessária não é possível extrair qual era o número de crianças que aguardava em fila de espera. Todavia, conforme se depreende do excerto supramencionado, há que se destacar que o Ministério Público não enseja o atendimento imediato da fila de espera, como muitos procedimentos o fazem e também como as ações individuais pleiteiam. Sendo assim, há maior possibilidade, tanto do provimento da ação por parte do Poder Judiciário, quanto do provimento das vagas pelo Poder Público municipal.

Entretanto, o município instaurou a Apelação Cível pugnando pelo provimento do recurso e reforma da sentença concedida em primeira instância, apresentando argumentos tais como:

1. O prazo até 2024 disciplinado no PNE para atendimento de 50% da demanda de 0 a 3 anos;
2. O indevido afastamento da reserva do possível;
3. A violação do princípio de tripartição dos poderes com ingerência do Poder Judiciário sobre o Poder Executivo;
4. A não omissão do ente municipal, que aplica um percentual de recursos maior do que aquele disciplinado na Carta Magna;
5. A interferência na política pública do município, ensejando providências que estão além das possibilidades orçamentárias, o que poderá ocasionar prejuízos ao andamento de outros programas.

O recurso foi julgado pelo colegiado e quatro desembargadores votaram, sendo que apenas um deles votou pelo parcial provimento do recurso, observando o disciplinado pelo PNE para que o município atente para o mínimo de 50% da faixa etária de 0 a 3 anos até 2024. No entanto, o referido voto foi vencido.

A fundamentação dos outros votos é feita em três linhas de raciocínio/argumentação. A primeira delas é referente aos parâmetros e metas estabelecidos pelo PNE. Nesse ponto, os magistrados constroem a argumentação com base na CF/88 ressaltando a educação como um direito social indisponível e advertindo que a mesma não estipula nenhum limite para atendimento mínimo ao direito à educação. Sendo assim, a interpretação que se pretende dar ao PNE não pode ser aplicada ao caso sob exame.

A segunda linha de argumentação se refere à obrigatoriedade do poder público em ofertar vagas para a satisfação do direito à educação. Nessa linha, os magistrados se utilizam tanto da CF/88 quanto do ECA para reafirmar o direito à Educação Infantil e a responsabilidade do poder público em prover tal direito. Sendo assim, consideram correta a conduta do juízo de primeiro grau em condenar o município a ofertar as devidas vagas na Educação Infantil. Ademais, apontam outras decisões de igual teor para demonstrar o entendimento pacífico do TJ-PR em favor do direito à Educação Infantil.

Por fim, a terceira linha de argumentação diz respeito à infundada alegação do réu sobre a violação do princípio de tripartição dos poderes. Nesse sentido, os magistrados salientam o art. 5º inciso XXXV da CF/88, que disciplina que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;” (BRASIL, 1988). Ademais, reforçam que o próprio STF já pacificou a questão do direito à Educação Infantil, trazendo a citação de outras decisões do STF a esse respeito. Sendo assim, afirmam que “corrigir a negativa ao acesso à educação constitui verdadeiro dever do Poder Judiciário, não ocorrendo, portanto, violação ao princípio da tripartição do poder.” (PARANÁ, 2017, APELAÇÃO CIVIL E REMESSA NECESSÁRIA Nº 1.592.212-6).

Com base na argumentação supracitada, o TJ-PR nega o provimento da Apelação Cível e mantém a sentença em sede de Remessa Necessária. Ou seja, nesse caso o direito é mantido e o Poder Público deve operar de forma a dar cumprimento ao que consta na decisão. No entanto, a Procuradoria afirma que a decisão está “parada” e não soube dar mais informações no momento da entrevista.

Já as outras 779 decisões representam demandas individuais que são pleiteadas, de acordo com dados obtidos nas entrevistas, pela Defensoria Pública, por advogados particulares e por Núcleos de Prática Jurídica de instituições de ensino superior. Quanto ao pedido inicial, estas se dividem entre pedidos por

matrícula somente, pedidos por matrícula próxima à residência, e pedidos por matrícula em período integral. Quanto aos assuntos tratados no recurso e seus resultados, tem-se o seguinte panorama:

1. 6 remessas necessárias, no qual não há recorrente. Nesses casos, o direito foi concedido em primeira instância e a sentença foi mantida/confirmada;
2. 9 casos em que o particular solicita o deferimento da liminar para matrícula que foi negada em primeira instância. A justificativa para negativa da liminar em primeira instância é justamente a ação de suspensão de liminar, pois narra-se nos processos que o referido juízo de primeiro grau tinha uma postura de deferir as liminares, prestigiando o direito à Educação Infantil conforme determina a legislação, mas que, devido à suspensão de centenas de liminares que haviam sido deferidas por aquele juízo, nos casos em apreço, o/a magistrado/a decidiu por postergar a análise da liminar junto com o mérito da questão. Nesse cenário, o particular entrou com recurso solicitando a liminar para concessão da matrícula. O resultado por unanimidade de votos foi pela concessão da liminar, pautando-se nos pressupostos do NCPC para concessão de tutela de urgência e na CF/88, salientando o direito à Educação Infantil e o dever do poder público em ofertá-la;
3. 760 casos em que o município solicita a reforma da decisão que concedeu o direito em primeira instância. Em todos esses casos, o direito foi mantido;
4. 4 casos de aditamento em que o município solicita a suspensão das liminares. Nesses casos, os efeitos da ação originária de suspensão de liminar são estendidos por meio dos pedidos de aditamento. O presidente do TJ-PR aceita os recursos e começa sua arguição com o seguinte trecho:

Pois bem. Imprescindível salientar que não se nega o direito das crianças à educação e à creche. Entretanto, a concessão indiscriminada de decisões visando assegurar vagas, sem que elas efetivamente existam e sem possibilidade imediata de implantação, gera repercussões lesivas à ordem, à segurança e à economia pública. (PARANÁ, 2018, SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 1.747.129-5).

Ou seja, no argumento o Tribunal não nega o direito, mas sim o potencial efeito lesivo que as liminares podem causar ao erário. Todavia, há que se refletir que na prática há a protelação da efetividade do direito, fazendo com que a violação

persista. O município se utiliza da suspensão de liminar como uma medida paliativa, pois, nesse caso, o julgamento do mérito virá com o trânsito em julgado, ou seja, o município acaba ganhando tempo.

Nesse sentido, o gerente de serviços públicos da Procuradoria do Município de Londrina, em entrevista concedida à pesquisadora, alega que a Suspensão de Liminar não teve tantos efeitos práticos na realidade do município como a Procuradoria esperava, pois, embora o município ganhasse tempo com a suspensão das liminares, o entendimento dos juízes de primeira instância e do TJ-PR é de que é dever do município o fornecimento de vagas em creche, sendo assim, a sentença reitera o direito e obriga a disponibilização da vaga, e, mesmo que o município recorresse da sentença, não conseguia reforma-la. Dessa forma, na prática, o município deveria disponibilizar a vaga de qualquer maneira. Entretanto, o gerente relata que, em alguns casos, o processo se alonga de tal maneira que a criança atinge a idade obrigatória, ou seja, o município precisa atendê-la. Isso caracteriza a violação do direito, pois enquanto tinha o direito ao acesso à creche, devido à insuficiência do ente municipal e morosidade judicial, a criança deixou de usufruir desse direito, tendo que completar a idade obrigatória para conseguir atendimento.

Ademais, a Procuradoria ressalta que existe uma grande quantidade de processos, pois o atendimento em creche é um serviço caro e a demanda é muito alta. O principal argumento para instauração da ação de suspensão de liminar foi a concessão desmensurada de liminares e a dificuldade que isso estava gerando nas contas públicas, mas, como já mencionado, não teve o efeito que a Procuradoria esperava, porque a decisão de mérito é no sentido de reconhecer o direito e a obrigação do poder público em ofertá-lo.

Embora o escopo deste trabalho sejam as decisões que envolvam a creche, cabe dizer que, de acordo com dados mencionados durante as entrevistas (Defensoria Pública, Procuradoria e Central Única de Vagas), há ações para a faixa etária de 4 e 5 anos que envolvem discussões sobre o corte etário para ingresso tanto na pré-escola, quanto no ensino fundamental. Ademais, devido à pandemia de Covid-19, há um número significativo de ações que discutem a retenção da criança na série em que estava, seja por possuir alguma deficiência e não ter conseguido acompanhar o regime de aulas *online*, seja porque os responsáveis acreditam que a criança não tenha aprendido o suficiente para avançar.

Em resumo, das 779 decisões individuais, 775 concedem o direito à educação e quatro o negam. Contudo, saliente-se que são quatro processos de aditamento onde estão arroladas dezenas de decisões. Ou seja, a negativa não é apenas para quatro indivíduos. Ademais, cabe lembrar que essa negativa se refere ao direito em caráter liminar, não em sentença definitiva.

Resta ainda analisar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas que data de 2017. Como já mencionado, a admissibilidade de referido instrumento está pautada no art. 976 do NCPC (BRASIL, 2015). O requerente é o Juízo da Vara da Infância e Juventude de Londrina e o requerido é o município de Londrina. O Juízo aduz que

[...] “a não efetivação da matrícula no sistema de educação básica municipal aos impetrantes acarreta gravíssima lesão à vida e ao desenvolvimento escolar de nossas crianças. Diferentemente do que pode ocorrer em relação à Secretaria Municipal da Educação, que defende interesse essencialmente econômico ao invocar o princípio da reserva do possível e princípio da eficiência, apresentando uma desculpa genérica para não concretizar um direito social que vem sendo omitido. Sabe-se que a educação básica é fundamental e imprescindível, haja vista que aqueles que recorrem ao Judiciário necessitam, imediatamente, do convívio social e educacional para um desenvolvimento sadio”. (PARANÁ, 2017, IRDR Nº 1.550.770-3 – grifos no original).

Nesse caso, o Juízo assevera que sua defesa é pelo direito à educação, ao passo que a Secretaria Municipal de Educação apresenta desculpas genéricas para obstar um direito social, como o princípio da reserva do possível e da eficiência dos gastos públicos.

Nesse cenário, o Juízo afirma que o posicionamento daquela corte tem se dado no sentido de prestigiar o direito à Educação Infantil, ao passo que o TJ-PR suspendeu inúmeras liminares concedidas por aquele Juízo. Assim sendo,

A temática envolveria grave ofensa à isonomia e à segurança jurídica, já que muitas crianças do Município Suscitado ora conseguem decisão judicial favorável à concessão de vaga, ora não, em virtude, principalmente, da suspensão de algumas liminares pela Presidência do Tribunal de Justiça. (PARANÁ, 2017, IRDR Nº 1.550.770-3I).

Posto isso, o Juízo pugna pela admissibilidade do recurso, bem como “a fixação de tese sobre a existência ou não de dever jurídico por parte do Município Suscitado, de fornecer vaga em creche às crianças que postulam judicialmente.” (PARANÁ, 2017, IRDR Nº 1.550.770-3).

Por conseguinte, o Tribunal reconhece que o tema do direito à Educação Infantil é objeto de inúmeras decisões com pedidos de vagas em creches. Não obstante, alega que referido tema não é controvertido no âmbito do TJ-PR, como o Juízo “faz crer”. Para reforçar seu posicionamento, traz à baila a citação de algumas decisões e salienta que vem adotando “solução jurídica compatível com o **dever constitucional** de provimento, pela Administração Públicas, de vagas para atendimento das demandas.” (PARANÁ, 2017, IRDR Nº 1.550.770-3, – grifos no original), e que, além disso, referido tema é pacífico inclusive nos tribunais superiores.

Além de não considerar que a questão é controvertida no TJ-PR e tribunais superiores, o Tribunal afirma que a suspensão de algumas liminares concedidas pela presidência do mesmo “não delineia um quadro de controvérsia da matéria posta no presente Incidente, já que a concessão da suspensão de liminar dá-se para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública” (PARANÁ, 2017, IRDR Nº 1.550.770-3). À vista disso, o Tribunal não conhece o referido instrumento, ou seja, não o aceita.

Há que se refletir que, ao suspender as liminares, embora essas não tenham sido negadas com base no mérito, está também se negando o direito. Negar o direito, mesmo que “secundariamente”, afronta a questão enfatizada pelo TJ-PR como pacificada, ou seja, o Juízo da Vara da Infância e Juventude de Londrina foi assertivo ao propor o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e solicitar a fixação de uma tese sobre o tema, pois, ao passo que alguns indivíduos têm o direito concedido, outros têm o direito negado, configurando a situação que está disciplinada no inciso I do art. 976 do NCPC: “I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito” (BRASIL, 2015), o que, portanto, permite a instauração do referido instrumento.

Nota-se, com base no exposto até aqui, que o próprio TJ-PR apresenta controvérsias, pois se a liminar é negada em primeira instância, em segunda instância ela é deferida. Ao passo que se ela é deferida em primeira instância, muitas vezes é suspensa em segunda instância.

Ademais, por mais que a teoria da reserva do possível seja tratada na literatura como não oponível ao direito social à educação, percebe-se que, na prática, ela é aceita em casos como o das suspensões de liminares, mas como argumento teórico, não objetivamente aferível.

É necessário mencionar ainda que o gerente de serviços públicos da Procuradoria de Londrina assevera que o município está aguardando o julgamento do STF em um caso de repercussão geral no que se refere à obrigatoriedade do poder público em ofertar vagas às crianças de 0 a 5 anos. A repercussão geral, conforme já mencionado no primeiro capítulo deste trabalho, é disciplinada pela EC nº 45 de 2004. No caso em apreço, a ação que deu origem ao julgamento em sede de repercussão geral se trata de um Agravo de Instrumento³³ interposto pelo município de Criciúma, em Santa Catarina, em 2009. O juízo de primeiro grau e o Tribunal de Justiça de Santa Catarina reconheceram a obrigação do poder público em fornecer vagas às crianças de 0 a 5 anos. Iresignado, o município interpôs recurso junto ao STF alegando que a decisão viola o princípio de separação dos poderes, que não se pode viabilizar serviços sem que estejam incluídos na Lei Orçamentária Anual, que o ensino não obrigatório não é direito líquido e certo, e que a Educação Infantil não é direito público subjetivo.

Nesse contexto, em maio de 2012, o ministro Luiz Fux determinou que o agravo seja julgado em sede de repercussão geral, ao afirmar que a questão da obrigatoriedade ou não do poder público em ofertar vagas na Educação Infantil claramente ultrapassa os interesses subjetivos envolvidos na causa, e que já foi objeto de análise da corte, mas não com o instituto da repercussão geral. Atualmente, o processo aguarda julgamento no STF e deverá ser julgado no dia 19 de maio de 2021. Assim sendo, há quase 10 anos o recurso aguarda julgamento em sede de repercussão geral, o que demonstra a morosidade da corte brasileira em julgar esse caso polêmico, que promete uma grande mudança nos casos de pedidos por vaga em Educação Infantil Brasil afora.

4.5 IMPLICAÇÕES DA SUSPENSÃO DE LIMINAR PARA A JUDICIALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE LONDRINA E PARA A JURISPRUDÊNCIA DO TJ-PR

³³ O Agravo de Instrumento (AI), que é o instrumento processual utilizado contra decisões interlocutórias, ou seja, decisões que não põem fim ao processo, foi protocolado em 26/06/2009 e respondia sob o número AI 761908. Em 13/12/2017, o processo foi reautuado e passou a responder sob o número de recurso extraordinário RE 1008166. Sua movimentação pode ser acompanhada em: < <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=208444>> Acesso em: 05 jan. 2021.

O intuito desta seção é sistematizar de maneira mais objetiva, a partir dos dados expostos no decorrer do capítulo, as implicações do processo de suspensão de liminar no âmbito da jurisprudência do TJ-PR e da judicialização por vagas na creche em Londrina.

Ressalte-se, conforme destacado na introdução deste trabalho, que a jurisprudência se constitui pelas decisões e entendimentos do tribunal, sendo assim, busca-se sistematizar se o processo judicial de suspensão de liminar ocorrido em alguns municípios afetou ou não a dinâmica de decisão do TJ-PR.

Já as implicações de referida suspensão para a judicialização da educação serão analisadas no âmbito do município de Londrina, responsável pela política pública de Educação Infantil, pois, como já mencionado, a judicialização se caracteriza pela interferência do Sistema de Justiça com modificações para a política pública (SILVEIRA *et al*, 2020).

Antes de passar às análises, considera-se necessário mencionar que a judicialização da política pode gerar efeitos diretos e indiretos, de acordo com Gauri e Brinks (2008). Os autores asseveram que efeitos diretos são aqueles que decorrem diretamente da decisão, por exemplo, a conquista da vaga em uma ação que a pleiteou. O efeito direto pode ocorrer também para os não litigantes, quando, por exemplo, uma ACP determina a construção de um CMEI. Nesse caso, até as crianças/comunidade que não estavam envolvidas no litígio se beneficiarão da decisão. Já os efeitos indiretos são aqueles que não estavam previstos na decisão. Silveira *et al* (2020, p. 722) explica que “são consequências inesperadas da decisão judicial, mas muitas vezes inevitáveis, em função daquilo que foi determinado pela decisão”. Um efeito indireto, por exemplo, seria a contratação de professores para atuar no CMEI que será construído. Ademais, os efeitos indiretos podem ser internos, ou seja, para o próprio Poder Judiciário, ou externos a ele.

Convém destacar que não seria possível analisar na íntegra todo o conjunto de decisões do TJ-PR, que, conforme apresentado na TABELA 3, foi de, retirando-se as que tratavam unicamente de questões processuais e as que não foram julgadas também por questões processuais, 3.855 decisões que discutiram o direito ao acesso à creche. Isso posto, saliente-se que a jurisprudência do TJ-PR foi analisada de acordo com toda a movimentação e resultados apresentados no início deste capítulo. Já para uma análise mais detida da fundamentação das decisões, foram selecionadas aleatoriamente 10 decisões do ano de 2016 e todas as 39

decisões³⁴ do ano de 2019. O ano de 2016 foi escolhido devido à data das decisões de suspensão de liminar, pois das 44 suspensões de liminares apresentadas na TABELA 4, uma é de 2010, 24 são de 2017, 17 são de 2018 e duas são de 2019, ou seja, 2017 foi o ano em que as suspensões foram mais numerosas. Sendo assim, escolheu-se um ano imediatamente anterior, 2016, para selecionar decisões e verificar sua fundamentação. Já o ano de 2019 foi selecionado por ser o final do período analisado no âmbito deste trabalho.

Desse modo, lembrando, de acordo com dados apresentados no GRÁFICO 7, o ano de 2016 apresentou 1.871 decisões. Destas, 192 (10,27%) não foram julgadas por questões processuais ou tratavam apenas de questões processuais, como, por exemplo, solicitação de honorários advocatícios. Sendo assim, restaram para análise 1.679 decisões. Destas 1.679 decisões, 1.676 (99,83%) concederam o direito ao acesso à creche e apenas três (0,17%) negaram o direito. Nesses três processos em que houve negativa do direito, todos se referem a recursos de Agravo de Instrumento. Esse recurso está previsto no art. 1.015 do NCPC e é cabível contra decisões interlocutórias, ou seja, decisões que não encerram o processo. Sendo assim, esses três processos que negaram o direito o fizeram liminarmente, ou seja, não significa que depois, na sentença de mérito, o direito não foi ou será concedido. Cabe mencionar que dos três processos com direito negado, um é coletivo e dois são individuais.

Nesse contexto, os dois processos individuais foram selecionados para verificar sua fundamentação, contudo, o processo coletivo que negou o direito não está disponível de forma completa, o que impossibilita sua utilização para verificar a fundamentação. Foram selecionados, ainda, mais oito processos para verificação da fundamentação, sendo quatro Agravos de Instrumentos e quatro Apelações. A Apelação Cível é o recurso cabível contra a sentença, decisão que encerra o processo. Saliente-se que a escolha foi aleatória, mas, na medida do possível, buscou-se decisões de diferentes localidades e com diferentes relatores.

Assim, nos dois recursos que negaram o direito, a tutela antecipada para matrícula foi negada em primeira instância, ao passo que o particular ingressou com recurso para que a liminar da matrícula fosse concedida. Contudo, a liminar foi

³⁴ Optou-se por analisar todas as decisões de 2019 pelo fato de que o número é bem menor do que em 2016.

novamente negada em segunda instância, mas, nos dois casos em apreço, verifica-se que a negativa ocorreu por uma questão processual, pois ambos os processos alegam que não consta uma cópia da certidão de intimação da decisão agravada, o que significa que o recorrente afirma nos autos que a liminar não foi concedida em primeira instância, mas não apresenta nenhum documento que comprove essa afirmação. Portanto, os dois recursos são indeferidos com base na mesma fundamentação, qual seja, a de estar ausente um documento fundamental, configurando irregularidade formal do recurso.

Passando à análise dos quatro Agravos de Instrumento, verifica-se que em três deles (Sapopema, Curitiba e Colombo) a tutela antecipada para a matrícula foi concedida liminarmente em primeira instância e em um deles a tutela antecipada foi negada em primeira instância (Londrina). Isso significa que em três recursos o recorrente é a municipalidade, que insurge contra a decisão liminar que determinou a matrícula. No outro recurso, o recorrente é o particular, que, ao ter a análise da liminar postergada em primeira instância, insurge solicitando que a liminar que determina a matrícula seja concedida. Ressalte-se que neste último caso, a fundamentação para postergar a análise da liminar é feita com base na ação de suspensão de liminar, pois a magistrada de primeiro grau afirma que a corte adotava um posicionamento de deferir as liminares, contudo, o TJ-PR passou a acolher os pedidos de suspensão das liminares, o que tem causado morosidade no processo judicial, pois a municipalidade ingressa com diferentes recursos que demoram mais tempo para serem analisados, portanto, no caso em apreço, afirma que, ao não deferir a liminar, está se pretendendo maior celeridade no processo a fim de que a liminar seja julgada juntamente com o mérito da ação.

Já no que se refere aos recursos de Apelação Cível e Remessa Necessária, o pedido de matrícula foi deferido em primeira instância e a municipalidade recorre para reformar a sentença.

As alegações dos municípios para se eximirem de ofertar as vagas se repetem entre os diferentes tipos de recursos, portanto, de maneira geral, alegam:

- o município não é inerte, estando de acordo com os prazos disciplinados no PNE;
- a creche não compõe a educação obrigatória;
- a creche não se configura como direito líquido e certo;
- afronta ao princípio de separação dos poderes;
- violação da isonomia frente às crianças que aguardam por vaga em lista de espera;

- ausência de vagas/infraestrutura necessária, o que comprometeria o atendimento com qualidade;
- lesão à ordem e à economia públicas;
- escassez de recursos;
- ofensa ao princípio de separação dos poderes;
- subversão do orçamento e planejamento municipais;
- necessidade de equilíbrio das contas públicas de acordo com a LRF.

Já a fundamentação dos magistrados nos diferentes recursos para deferir o direito está pautada na Carta Maior e na legislação infraconstitucional. Foram citados os artigos 6º, 7º, 205, 206, 208, 211 e 227 da CF/88; os artigos 53 e 54 do ECA/90; e apenas dois dos recursos analisados citaram também o art. 11 da LDB/96. Ademais, colaciona-se nos autos decisões semelhantes adotadas pelo próprio TJ-PR e pelas cortes superiores (STF e Superior Tribunal de Justiça - STJ) no intuito de reafirmar a jurisprudência favorável à concessão do direito à vaga em creche e da obrigatoriedade do poder público em ofertá-la.

Em síntese, por meio da análise da fundamentação das decisões de 2016, tem-se um panorama de jurisprudência favorável à concessão do direito ao acesso à creche. Repise-se que as três decisões contrárias configuram marco irrisório no entendimento do TJ-PR, sobretudo pelo fato de que, além de se tratarem de recursos contra decisão interlocutória, dois deles, que foram passíveis de análise, foram negados por questões de cunho processual, não havendo discussão do mérito na decisão.

Na sequência, passa-se a analisar as 39 decisões referentes ao ano de 2019, que apresentou, ao todo, 50 decisões (GRÁFICO 7), das quais, retirando as 11 (22%) que não foram julgadas por questões processuais ou que só tratavam de questões processuais, restaram 39. Os resultados indicam que 28³⁵ decisões (71,8%) negaram o direito em caráter liminar e 11³⁶ (28,2%) concederam o direito.

Saliente-se que os 11 recursos que concederam o direito em 2019 apresentaram basicamente a mesma fundamentação daqueles já citados de 2016,

³⁵ Das 28 decisões que negaram o direito, 26 são Agravos Internos (24 de Curitiba, uma de São José dos Pinhais e uma de Cidade Gaúcha) e duas são Suspensões de Liminares (de Curitiba).

³⁶ Das 11 decisões que deferiram o direito, seis são Apelações Cíveis e Remessa Necessária (todas de Curitiba), duas são Remessas Necessárias (uma de Cidade Gaúcha e uma de Santa Helena), duas são Agravos de Instrumento (uma de Curitiba e uma de Araucária) e uma é Ação Rescisória (de Ibiporã).

utilizando a legislação constitucional e infraconstitucional, bem como colacionando decisões de igual teor das cortes superiores. Reitera-se que não há nenhuma alegação nova dos municípios para tese de defesa além daquelas expostas nas decisões de 2016. O que chama atenção nesses processos é que, no caso dos dois Agravos de Instrumento, a liminar havia sido indeferida em primeira instância, mas em segunda instância ela é concedida. Ou seja, o mesmo tribunal que defere os pedidos de suspensão de liminar que foram concedidos em primeira instância, defere a liminar quando ela é negada em primeira instância.

Na sequência, far-se-á a análise da fundamentação dos recursos que negaram o direito liminarmente. Das 28 decisões, 26 são provenientes do município de Curitiba, uma de São José dos Pinhais e uma de Cidade Gaúcha. Saliente-se que dos 28 processos, 26 são Agravos Internos que representam casos em que a liminar para matrícula concedida em primeira instância foi suspensa por meio de processos de suspensão de liminar. Nesse contexto, o particular ingressa com o recurso para revogar a suspensão e reestabelecer a liminar que autorizou a matrícula, até o trânsito em julgado. Já os dois processos restantes que também negaram o direito se tratam do próprio instrumento de suspensão de liminar, no qual o município solicita a suspensão da liminar que foi concedida em primeira instância.

Nos dois processos de suspensão de liminar provenientes da capital, as alegações do município são as mesmas já apresentadas anteriormente na análise dos processos de 2016, não havendo nenhum outro motivo novo que mereça destaque. O TJ-PR, por sua vez, defere o pedido de suspensão salientando que esse tipo de recurso não tem o condão de analisar o mérito do pedido da ação originária, nesse caso, o direito ao acesso à Educação Infantil, mas sim o potencial lesivo da concessão das liminares.

Dos 26 Agravos de Instrumento, 24 são advindos do município de Curitiba e todos são representados pela Defensoria Pública, portanto, são praticamente idênticos. Colaciona-se a seguir a fundamentação apresentada pelo agravante para o provimento do recurso:

A agravante fundamenta que o Município busca submeter o interesse público primário ao secundário; que não se caracteriza intervenção indevida do Poder Judiciário, pois a este é garantido fazer cumprir as políticas públicas; que resta violado o princípio da dignidade da pessoa humana; que a negação de educação as crianças hipossuficientes e vulneráveis acentua a desigualdade social; que estão ausentes os requisitos para a suspensão da liminar, na medida em que a educação infantil constitui-se em direito indisponível; que é dever do Estado promover a educação dos alunos em idade de cursarem o ensino infantil, nos termos do artigo 208, inciso IV, da Constituição Federal; (PARANÁ, 2019, AGRAVO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 0047010-58.2019.8.16.0000).

Até aqui, a argumentação afasta a teoria da ingerência de poderes, alegando violação do princípio da dignidade humana e citando a CF/88 para reafirmar o direito à Educação Infantil e a obrigatoriedade do poder público em ofertá-la. Na continuidade, o agravante alega

que não há provas quanto à grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e economias públicas; que a educação não tem sido beneficiada pelo aumento da arrecadação, o que demonstra que não vem sendo tratada como prioridade; que não prospera a alegada falta de recursos, se todos os disponíveis sequer foram utilizados, a despeito da expressa previsão legal (art. 21, §2.º, Lei Federal nº11494/17); que se o Município cumprisse a meta 1 do Plano Nacional de Educação, permitiria, segundo o cálculo apresentado em pedido de suspensão, a implantação de cerca de 50 novos CMEIs; que não prevalece o argumento de que as decisões liminares causam prejuízo à qualidade da educação, pois são apenas nove crianças beneficiárias das vagas; que há risco de abandono por parte dos pais, uma vez que estes precisam trabalhar; que a lista de espera viola os direitos fundamentais, eis que a determinação constitucional é de matrícula de todas as crianças; que embora o investimento esteja acima do mínimo legal, a diminuição percentual e nominal dos investimentos em educação, mesmo com aumento da receita e superávit orçamentário, indica inequívoca violação à vedação de retrocesso social; que o constituinte determinou ao administrador, via transversa, investimento sempre crescente em educação, vedando a redução do montante investido; (PARANÁ, 2019, AGRAVO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 0047010-58.2019.8.16.0000).

Nesse ponto, os argumentos do agravante indicam que, no momento da concessão da suspensão, não houve apreciação por parte do juízo das alegações da situação financeira do município, pois assevera a falta de comprovação da lesividade do deferimento das liminares. Além disso, menciona que a lista de espera configura violação de direitos fundamentais, uma vez que a legislação determina a matrícula. O recurso alega, ainda

que o art. 5.º da Lei Federal n.º 13.257/16 estabelece prioridade à educação infantil; que restaram violados os artigos 212, §3.º e 227, da Constituição Federal, pois não houve prioridade na distribuição dos recursos públicos ao atendimento do ensino obrigatório; que o direito à educação está inserido no mínimo existencial, corolário da dignidade humana e que a ausência de uma formação adequada, na idade certa, acarretará certamente graves consequências para o indivíduo (mov. 1.1 destes autos). (PARANÁ, 2019, AGRAVO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR N° 0047010-58.2019.8.16.0000).

Nesse trecho, as bases para argumentação residem no conceito de absoluta prioridade disciplinado tanto na CF/88 quanto na Lei nº 13.257 de 08 de março de 2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Além disso, reitera o direito à educação como prerrogativa indisponível inserto no mínimo existencial essencial à dignidade humana.

Ao final, o agravante reforça que não houve provas quanto ao risco da concessão de liminares e que o deferimento do direito está em consonância com o entendimento jurisprudencial de que o poder público é obrigado a fornecer vagas a crianças de até 5 anos, conforme se verifica no excerto a seguir:

1. A suspensão de decisões que concederam liminares em ações de obrigação de fazer propostas contra o poder público revela-se medida excepcional, somente possível quando delas possa advir grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. 2. Conforme precedentes do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, cabe ao requerente demonstrar o efetivo risco aos bens jurídicos tutelados. 3. Ausência de demonstração efetiva de que as decisões liminares do Juízo da 1ª Vara da Infância e da Juventude e Adoção de Curitiba possam acarretar prejuízo à ordem, à saúde, à segurança e à economia pública. 4. Entendimento jurisprudencial pacificado no sentido de que é dever do Município assegurar vagas em creches às crianças até 05 (cinco) anos de idade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. 5. Provimento do Agravo Interno. (PARANÁ, 2019, AGRAVO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR N° 0047010-58.2019.8.16.0000).

O juízo, por sua vez, nega provimento ao recurso proveniente do particular, mantendo a suspensão e destacando seu cunho político e seu potencial lesivo à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas:

Analisando os autos, verifica-se que as razões expostas no presente recurso, entretanto, não são aptas a modificar as conclusões e os fundamentos tecidos na decisão agravada. A competência do Presidente do Tribunal de Justiça para suspensão das medidas liminares detém, por natureza, cunho eminentemente político, adstrito à verificação da potencialidade da tutela de urgência causar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, independentemente da análise da conformidade jurídica do ou da decisa legalidade e constitucionalidade dos atos normativos que regem a matéria. (PARANÁ, 2019, AGRAVO EM SUSPENSÃO DE LIMINAR Nº 0047010-58.2019.8.16.0000).

Ademais, para sustentar seu voto, o juízo utiliza trechos da ação de suspensão de liminar evidenciando que a fundamentação utilizada na mesma foi suficiente. Um dos trechos utilizados ressalta que a negativa não se refere ao direito, mas sim ao potencial lesivo e ao efeito multiplicador, pois existe um sem número de liminares de igual teor tramitando naquele juízo. Ainda, o potencial lesivo é ressaltado pelo argumento da multa imposta ao ente público em caso de descumprimento da decisão, onerando ainda mais os cofres públicos. Além disso, por meio dos trechos originais da suspensão de liminar utilizados, entende-se que o município de Curitiba apresentou informações relativas ao seu esforço no intuito de ampliar o atendimento na creche ao citar o número de equipamentos públicos (CMEI's) e de novas inaugurações, de profissionais e do percentual investido em MDE, salientando que não é inerte.

O juízo utiliza os valores dos percentuais investidos em MDE no município de Curitiba, que são decrescentes, para inferir que isso comprovaria as dificuldades financeiras enfrentadas pelo ente municipal, mas que, mesmo assim, estaria em consonância com os 25% exigidos em lei. Contudo, cabe salientar que a diminuição do percentual investido não significa necessariamente escassez de recursos, mas pode apontar, por exemplo, falta de priorização na pasta da educação. Sendo assim, ressalte-se que não há por parte do juízo uma análise profunda da alegação financeira do município para se eximir de cumprir as liminares que determinaram a matrícula.

Quanto aos recursos provenientes de Cidade Gaúcha e São José dos Pinhais, pouca coisa difere dos anteriormente citados. A fundamentação do voto é idêntica, colacionando trechos da ação de suspensão de liminar no respectivo município. A pequena variação em Cidade Gaúcha é quanto às alegações do recorrente:

O agravante fundamentou que: a) a alegação de lesão à economia e à ordem públicas são hipotéticas e não verossímeis; b) não há indicativo contundente que possa impedir o regular exercício da função administrativa do ente municipal; c) a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de forma indevida, adentrou no mérito para solucionar a lide; d) a educação infantil é pressuposto constitucional estabelecido pelo art. 208, inciso IV, da CF/88, o que impossibilita manobras ou escusas sobre sua prestação; e) restou provado que o Município de Cidade Gaúcha teve condições suficientes para realizar o planejamento administrativo, a fim de estabelecer e implantar política pública de absoluta prioridade; f) é imperioso que o Município redirecione recursos, a fim de que novas vagas sejam criadas em CEMELs, pois não pode se permitir que avaliações meramente discricionárias da Administração Pública, ou razões de puro pragmatismo governamental se sobreponham ao direito fundamental à educação; g) não basta que a decisão que suspendeu a tutela antecipada aponte somente a possibilidade de ocorrência de efeito multiplicador, sem qualquer respaldo fático ou jurídico. Pugnou, por fim, pela restauração da tutela antecipada concedida pela decisão do juízo de primeiro grau [...] (PARANÁ, 2019, AGRAVO INTERNO Nº 1747660-1/01).

Embora as bases da fundamentação sejam praticamente as mesmas das decisões do município de Curitiba, em Cidade Gaúcha a argumentação evidencia que houve provas de que o município teve condições de implementar a política pública. Sendo assim, infere-se que mais uma vez o juízo deixou de analisar os argumentos financeiros apresentados pelo município.

Por outro lado, a pequena mudança em relação a São José dos Pinhais se apresenta no seguinte trecho:

Para melhor instruir o incidente, determinou-se ao agravado a comprovação de informações mediante a apresentação de documentos atualizados (mov. 4.1 destes autos). Em cumprimento à intimação, o agravado juntou memorandos da Secretaria Municipal de Educação relativos à evolução do número de vagas ofertadas, recursos humanos, quantidade de crianças atendidas e número atual de crianças em fila de espera por faixa etária, quadro de admissões de funcionários realizadas, além de demonstrativo de receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, tudo em lapso temporal pertinente aos últimos três anos. Ademais, em sede de contrarrazões, pugnou apenas pelo não provimento do recurso (mov. 7 destes autos). (PARANÁ, 2019, AGRAVO INTERNO Nº 00074077520198160000).

Nessa conjuntura, entende-se que a comprovação do município foi solicitada no contexto do julgamento do recurso de Agravo Interno, diferentemente do caso de Curitiba, onde o magistrado utiliza excertos da ação de suspensão de liminar para justificar seu voto.

Cabe destacar que, pela análise da fundamentação, nota-se que os argumentos financeiros não são avaliados em profundidade pelo juízo, mas tão

somente para demonstrar que o município não é inerte, porque se verificou que as decisões solicitam número de matrículas, tamanho da lista de espera, número de profissionais e percentual de investimento em MDE. Nesse contexto, ressalte-se que nos processos de suspensão de liminares não há uma avaliação da capacidade orçamentária dos municípios, pois nem ao menos são verificadas outras pastas, como saúde, segurança pública, assistência social, etc. Do mesmo modo não há uma análise do perfil orçamentário para verificar a arrecadação própria, transferências, população, PIB, etc.

Em síntese, diferentemente do panorama que se apresentava em 2016, o direito foi negado na maioria dos casos, 71,8%, como dito anteriormente. Contudo, cabe ressaltar que a negativa ocorreu liminarmente, pois, como foi demonstrado, nas sentenças de mérito (Apelações Cíveis e Remessas Necessárias) o TJ-PR continuou apresentando um posicionamento favorável à concessão do direito ao acesso à creche.

Além do mais, considerando todo o período analisado conforme apresentado no início deste capítulo, das 3.855 decisões que discutiram o direito ao acesso à creche, 3.780 (98,05%) tiveram o direito à matrícula concedido e 75 (1,95%) tiveram o direito à matrícula negado. Contudo, cabe mencionar que nos casos em houve negativa do direito, ela ocorreu também liminarmente, ou seja, na sentença de mérito o direito acaba sendo reconhecido, o que desvela uma jurisprudência do TJ-PR favorável à concessão do direito à creche.

Do mesmo modo, como já mencionado, em 2019 as sentenças de mérito deferiram o direito, o que não significa que os processos de suspensão de liminar tenham efetivamente mudado a jurisprudência do TJ-PR. Contudo, é importante salientar que na prática há a protelação da efetividade do direito, persistindo a violação. Outro elemento que comprova que a jurisprudência da corte não se alterou foi a resposta dada pelo TJ-PR ao recurso de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas proposto pela Vara da Infância e Juventude de Londrina, no qual o TJ-PR afirma que seu posicionamento não é controvertido e tem se dado no intuito de deferir o direito ao acesso à creche, mencionando, inclusive, que se trata de tema pacificado nas cortes superiores.

Ademais, um efeito claro, considerado como efeito indireto interno, das ações de suspensão de liminares é que, em 2019, o TJ-PR deliberou mais a respeito dos desdobramentos das mesmas do que efetivamente a respeito do direito em si,

pois, como visto, das 39 decisões, 28 solicitavam a revogação da suspensão de liminar, enquanto que apenas 11 tratavam do direito meritoriamente. Outrossim, com base em Gonçalves (2018) e nos dados obtidos por meio das entrevistas, pode-se inferir que a queda no volume de decisões do TJ-PR ocorreu devido aos processos de suspensões de liminares, que causaram morosidade judicial.

Já no que se refere às implicações do processo de suspensão de liminar para a judicialização da creche em Londrina, verifica-se alguns pontos interessantes. Conforme apurado em entrevista, o processo de judicialização ocorria de maneira crescente no município até a concessão da suspensão de liminar pelo presidente do TJ-PR. Com o advento da suspensão, a morosidade judicial causou preocupação nos membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, que expediram uma recomendação para que a municipalidade criasse uma Central Única de Vagas a fim de organizar a política de oferta da creche. Ou seja, pode se dizer que a criação de referida central de vagas é um efeito indireto externo (positivo) da ação de suspensão de liminar, representando uma estratégia para lidar com a demora dos processos.

A criação da central de vagas, por sua vez, modificou a maneira da demanda ajuizada pela Defensoria Pública e ampliou o diálogo entre os órgãos. Se antes se fazia a judicialização de todo e qualquer caso que chegasse à Defensoria, a partir da central de vagas foram judicializadas apenas as questões em que não havia vulnerabilidade social, pois esses casos passaram a ser resolvidos por meio de ofícios com o intuito de driblar a morosidade judicial e não permitir que as famílias vulneráveis continuassem com a situação de violação dos direitos. Para os demais casos “não vulneráveis” a defensora explicava à família que a ação seria ajuizada com total probabilidade de deferimento, mas em um prazo maior. Nesse contexto, o número de processos judiciais diminuiu, pois boa parte das demandas passou a ser resolvida de maneira extrajudicial.

Um efeito indireto externo, não da suspensão, mas da judicialização em si, foi a parcialização de atendimentos na creche. Em virtude da alta demanda judicial, a maneira encontrada pela municipalidade para dar cumprimento às medidas judiciais foi disponibilizar vagas em meio período, pois assim se pode atender o dobro de crianças. Esse fato polêmico, além de demonstrado por meio de dados, foi confirmado pelas entrevistas. Ademais, convém ressaltar que se considera um efeito

indireto, pois não foi previsto nas decisões que essa parcialização poderia ocorrer para dar cumprimento à decisão.

Contudo, a suspensão de liminar não obteve o efeito esperado pela Procuradoria do município, configurando-se apenas como uma medida paliativa, pois, embora o município “ganhasse tempo”, ao final do processo o direito era deferido, devendo o poder público dar cumprimento à medida judicial. Essa afirmação também corrobora para demonstrar que, apesar da suspensão, a jurisprudência do TJ-PR continua a mesma.

Nesse cenário, convém lembrar que o direito ao acesso à creche é negado liminarmente e não é negado *a priori* na ação de suspensão, tendo em vista que a suspensão inclusive reconhece o direito, mas suspende a liminar devido ao potencial lesivo à administração pública. Não obstante, é necessário destacar que apesar de reconhecer o direito, a suspensão acaba por violá-lo, pois, muitas vezes, a postergação do resultado faz com que a criança não necessite mais da vaga na creche, mas sim na pré-escola, que já corresponde à faixa etária obrigatória.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constituiu o objeto de estudo deste trabalho a análise do processo judicial de suspensão de liminar no TJ-PR, sob alegação da escassez de recursos, e de que forma ele impactou na exigibilidade do direito ao acesso à creche. Nesse cenário, questionou-se: quais os efeitos da ação de suspensão de liminar, com justificativa de prejuízo ao erário, na jurisprudência do TJ-PR e na judicialização por vagas em creche no município de Londrina?

Para tanto, iniciou-se, no primeiro capítulo, um percurso de exposição da expansão e protagonismo dos tribunais pelo mundo, evidenciando que, mesmo havendo diferenças entre os países centrais e os periféricos, uma característica é fundamental: o confronto entre as instituições políticas e judiciais. Desse modo, a atuação do Poder Judiciário ocorre em meio a críticas e controvérsias.

Nesse cenário, a judicialização da política, compreendida aqui como o deslocamento de questões que seriam de responsabilidade dos poderes Executivo e Legislativo para o Poder Judiciário gerando influência e/ou modificação da política pública, é uma realidade no Brasil. Nesse ponto, há que se refletir: estaria o Poder Judiciário assumindo o papel dos demais poderes ou estaria apenas reafirmando a obrigação que deveria ser levada a cabo por esses poderes, em consonância com a legislação?

O fato é que, devido ao modelo jurídico nesse trabalho entendido como híbrido, que, como visto, possui como fonte do direito tanto a legislação positivada pelo Estado quanto os precedentes das cortes superiores, os magistrados passaram a ter mais liberdade, o que pode desembocar na área de criação livre do direito, configurando um comportamento ativista. Por seu turno, o ativismo judicial pode incorrer no equívoco de ultrapassar a fronteira tênue entre direito e política. Nesse ponto, a literatura demonstra que a atuação do Poder Judiciário deve ocorrer na estrita medida de proteção dos direitos fundamentais para não ferir as regras do “jogo” democrático.

Não obstante, a atuação do Poder Judiciário também é passível de outros questionamentos, tais como: a legitimidade, por ser o único poder não eleito; a capacidade técnica para atuar em litígios cada vez mais complexos; a teoria de separação dos poderes; a ingerência de poderes; a discricionariedade administrativa; e a teoria da reserva do possível.

Nesse contexto, demonstrou-se, com base na literatura e na legislação, como cada um dos questionamentos supramencionados é interpretado. A questão da legitimidade reside na própria CF/88, art. 5º, inciso XXXV. A capacidade técnica envolve a própria percepção dos magistrados quanto aos litígios, que, ao notarem a complexidade, devem dar deferência à respectiva área técnica, compreendendo os limites da sua atuação em casos muito específicos. A teoria de separação dos poderes é algo superado na medida em que se compreende a interação e complementaridade que deve existir entre os três poderes. A ingerência de poderes é superada quando o Poder Judiciário age nos limites da lei, não criando o direito, mas apenas determinando o cumprimento da legislação em casos de ameaça ou lesão do mesmo. A discricionariedade administrativa é dada ao legislador para agir nos limites da lei, sendo assim, desde que o Poder Judiciário não determine a própria maneira da política pública, não estará ultrapassando os limites do legislador. Por fim, a teoria da reserva do possível não pode ser invocada quando se tratam dos direitos vinculados ao mínimo existencial, caracterizados como um conjunto básico de direitos fundamentais relativos à dignidade da pessoa humana.

Nesse ponto, discorreu-se sobre a finitude dos recursos públicos, evidenciando que, quanto mais diminuto o orçamento para concretização das políticas públicas, maior o dever de transparência dos agentes envolvidos. Ademais, reitera-se que o orçamento público é fruto de escolhas políticas, não devendo o Estado manipular sua peça orçamentária a fim de unicamente apresentar motivos genéricos para se abster de cumprir seu dever. Ressalte-se, ainda, que os direitos fundamentais devem ser cumpridos mesmo em cenários de restrição fiscal.

Na sequência, o segundo capítulo deste trabalho evidenciou o direito à Educação Infantil no Brasil no período pós-1988, citando a CF/88 e a legislação infraconstitucional, como o ECA, a LDB/96 e o PNE (2014-2024). Também se enfatizou a importância da declaração do direito e da obrigatoriedade do poder público em ofertá-la. Igualmente, discorreu-se sobre o Ministério Público e a Defensoria Pública, instituições essenciais à proteção dos direitos, e também sobre os mecanismos de exigibilidade judicial e extrajudicial à disposição da população para reivindicar seus direitos.

Em seguida, explicitou-se elementos concernentes ao financiamento da educação no Brasil, destacando sua fundamental importância na consecução dos fins constitucionais. Ademais, apresentou-se uma breve discussão sobre as disputas

que envolvem o fundo público e o orçamento público, reiterando que as disputas não ocorrem apenas entre diferentes grupos sociais, mas também entre diferentes setores do Estado.

Com base na discussão teórica apresentada nos dois primeiros capítulos, foi possível refletir sobre a judicialização no estado do Paraná e, mais especificamente, no município de Londrina. Para tanto, inicialmente se realizou um mapeamento das decisões proferidas pelo TJ-PR entre 2005 e 2019, que envolviam o direito à creche. Foram encontradas 4.287 decisões entre 2006 e 2019 provenientes de 60 diferentes municípios do estado, o equivalente a 15% do território.

No topo do *ranking* estão os municípios de Araucária, Curitiba e Londrina, que concentram juntos o equivalente a 68% do total de decisões. Quanto à natureza da demanda, verificou-se que 98,46% representam litígios individuais contra apenas 0,95% de litígios coletivos. Os outros quase 0,6% não foram passíveis de identificação da natureza. Com base nisso, pode-se afirmar que a principal estratégia de litigância do direito ao acesso à creche no Paraná é a resolução individualizada dos conflitos, mesmo que a maneira mais justa de o fazer seja por meio do pleito coletivo, como visto no segundo capítulo. Outro dado relevante mostra que o Ministério Público é o único proponente das ações coletivas, o que corrobora com dados de outras pesquisas (TAPOROSKY, 2017; SILVEIRA *et al*, 2018) e demonstra a importância desse órgão no pleito coletivo do direito à educação.

Quanto ao assunto discutido nos recursos, viu-se que 60,4% pleiteiam a reforma da decisão que concedeu a vaga; 26% são remessas necessárias onde a vaga também foi concedida em primeira instância; 5,7% tratam de questões processuais; 4,5% solicitam a liminar para matrícula que foi negada em primeira instância; 1,6% discutiram questões a respeito de multa por não cumprimento da decisão; 1,1% são processos de suspensão de liminar (ou aditamento); 0,6% são solicitações de revogação da suspensão de liminar concedida; e 0,1% trata de outros assuntos. Os assuntos permitem demonstrar que o direito é deferido já em primeira instância na maioria dos casos, pois o município ingressa com o recurso na tentativa de reformar a decisão que o concedeu.

Quanto aos resultados, retirando os casos que não foram julgados por questões processuais (123), os que tratavam de questões processuais (238), os que tratavam de multa (68) e os que tratavam de outros assuntos (3), restaram 3.855

decisões que discutiram o direito ao acesso à creche no Paraná entre 2006 e 2019. Destas 3.855 decisões, 3.780 (98,05%) deferiram o direito. As outras 75 (1,95%) indeferiram o direito. Esses resultados demonstram que a negativa do direito revela marco irrisório no padrão decisório do TJ-PR, o que permite caracterizar a jurisprudência do TJ-PR como favorável à concessão do direito ao acesso à creche.

Da análise mais detida da fundamentação das decisões de suspensão de liminares (ou aditamentos) e da análise da fundamentação de decisões feita por meio de amostragem para 2016 e de todos os processos de 2019, nota-se que o principal argumento da suspensão de liminar é o seu potencial lesivo à segurança e à economia municipais, ou seja, não se nega o direito *a priori*. Ademais, a negativa se dá em caráter liminar, assim sendo, não significa que ao fim do processo, na sentença de mérito, o TJ-PR não irá deferir o direito. Isso explica o porquê de, mesmo em 2019 haver mais casos de negativa do direito do que em 2016, não se considerar que houve mudança no padrão decisório do TJ-PR, pois nas sentenças de mérito ele continua deferindo o direito.

Todavia, não há como negar que a implicação clara das ações de suspensões de liminares é protelar a efetividade do direito, fazendo com que, na prática, o direito continue sendo violado por mais tempo, devido à morosidade causada por esses processos, o que torna a judicialização uma via menos “atrativa” para a alteração da política, como o estudo de caso mostrou.

Na continuidade, para verificar os efeitos da suspensão de liminar no âmbito da judicialização por vagas em creche, escolheu-se o município de Londrina, caso identificado como relevante devido a alguns fatores, como: alto número de litígios; porte populacional (segundo maior do estado); alta taxa de atendimento da creche via conveniamento com instituições privadas; procedimento de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas que não consta em nenhum outro município do estado.

Nesse cenário, foram apresentados dados do contexto de oferta, do financiamento e da judicialização no município. Verificou-se para a creche um crescimento de 103,3% no período de 2008 a 2019. Contudo, o dado mais alarmante se refere à proporcionalidade do atendimento entre setor público e privado. O setor público é responsável por apenas 21,3% da oferta da creche, enquanto que o setor privado responde pelos 78,7% restantes, com a maioria das matrículas ofertadas pela via do convênio com instituições sem fins lucrativos. O

fator de preocupação reside no fato de que historicamente essas instituições não apresentam a mesma qualidade de atendimento da rede pública, tendo em vista que o valor por criança disponibilizado pelo poder público é, via de regra, menor do que o valor investido na rede própria.

No caso da pré-escola, verificou-se um crescimento total de 2,03% no período de 2008 a 2019. Contudo, diferentemente da creche, a oferta pública apresentou um crescimento significativo (64,27%) em contraste com uma queda no atendimento via convênio (-72,71%). Este fato se afigura positivo, tendo em vista que o poder público tomou para si a maior parte da responsabilidade pela oferta desse segmento. Nesse cenário, conclui-se que as previsões de que a creche poderia ser colocada em segundo plano, dada a obrigatoriedade da pré-escola, se confirmam, pois ao passo que o poder público ampliou a oferta pública na pré-escola, na creche o cenário é totalmente o oposto.

No quesito da jornada, verificou-se um efeito indireto da judicialização no município, pois os dados demonstraram e as entrevistas confirmaram que houve parcialização do atendimento em creche em 2017 em virtude do grande número de decisões judiciais. A partir de 2018, o atendimento da creche foi normalizado com uma pequena oferta em período parcial, mas a pré-escola continua sendo ofertada quase que exclusivamente em período parcial.

Analisando os dados referentes ao financiamento, constatou-se que o município possui uma boa capacidade tributária, com os impostos próprios representando a maior parte de suas receitas. Ademais, verificou-se que o município cumpriu os percentuais de investimento em MDE em todos os anos, com exceção do ano de 2012. O município tem um resultado líquido positivo no FUNDEB, o que demonstra a importância do fundo. Ainda no quesito do financiamento, os cálculos referentes ao gasto/aluno/ano, tanto para toda a educação básica, quanto apenas para a Educação Infantil, evidenciaram que o gasto é maior quando se consideram apenas as matrículas municipais.

No que se refere aos dados da judicialização no município de Londrina, foram encontradas 881 decisões entre 2014 e 2018, das quais 10 não foram julgadas por questões processuais e 91 tratavam apenas de questões processuais, sendo assim, restaram 780 decisões para a análise. Destas, apenas uma é coletiva e 779 são individuais. Os resultados demonstram que o direito foi deferido em

99,49% dos casos, ou seja, em 776 decisões, e foi indeferido em 0,51%, ou seja, quatro decisões.

Ademais, verificou-se que os quatro processos onde houve negativa do direito se tratavam de processos de aditamento à suspensão de liminar, sendo assim, o direito foi indeferido liminarmente. Frise-se que, por meio dos dados coletados durante as entrevistas, a Procuradoria do município afirma que o processo de suspensão de liminar não obteve os efeitos pretendidos, pois a sentença de mérito era prolatada deferindo o direito, sendo assim, a suspensão se tornou uma medida paliativa para o município “ganhar tempo”.

Verificou-se também um efeito indireto externo das suspensões de liminares em Londrina: a criação da Central Única de Vagas. Com a morosidade judicial causada pela suspensão, o Ministério Público e a Defensoria Pública expediram uma recomendação para criação da central no intuito de organizar a política de oferta da creche. Desse modo, a própria forma de ajuizar ações na Defensoria Pública mudou, pois os casos envolvendo vulnerabilidade social passaram a ser resolvidos extrajudicialmente por meio de ofícios, evitando a protelação da violação do direito devido à morosidade judicial. Nesse ponto, passaram-se a ajuizar ações somente de casos que não envolviam vulnerabilidade, diminuindo o número de processos, mas não necessariamente diminuindo a judicialização, pois, pelo conceito adotado neste trabalho, a atuação extrajudicial de órgãos do Sistema de Justiça também tem o potencial de gerar modificações à política pública.

Em suma, é possível concluir que há efeitos diretos e indiretos do processo de suspensão de liminar para a jurisprudência do TJ-PR e para a judicialização da creche em Londrina. Com relação à jurisprudência, há o efeito indireto interno de que o TJ-PR, em 2019, discutiu mais a respeito das implicações das suspensões do que propriamente a respeito do mérito do direito. Contudo, como demonstrado, apesar da protelação da efetividade do direito, não se considera que tenha havido uma mudança de padrão decisório no que respeita ao mérito. Ademais, no que se refere ao movimento de litígios no estado, infere-se que o processo de suspensão de liminar teve um efeito indireto de reduzir o número de ações devido à morosidade que causou.

Já no que se refere aos efeitos para a judicialização da creche em Londrina, observou-se como efeitos indiretos: o processo de parcialização das vagas em

creche para dar atendimento às demandas judiciais; a diminuição no número de ações pleiteando vaga em creche; e a criação da Central Única de Vagas.

Importante salientar que, da análise da fundamentação das decisões feita por amostragem para 2016 e feita em todos os processos de 2019, verificou-se que o argumento da escassez de recursos apresentado pelos municípios para solicitar a suspensão das liminares é apenas teórico, pois nem o município apresenta dados da sua capacidade financeira, nem o juízo solicita esses dados. Os únicos dados que são citados se referem ao quantitativo de matrículas e de profissionais, bem como dados referentes ao percentual de investimento em MDE. Nesse contexto, nota-se que o Poder Judiciário analisa se o município tem cumprido a legislação no que diz respeito ao gasto mínimo de 25% em MDE disciplinado no art. 212 da CF/88 e se ele é ou não é inerte quanto à oferta de vagas na Educação Infantil. Contudo, deixa de analisar o perfil orçamentário e a real capacidade financeira do ente municipal no momento em que concede as suspensões de liminares.

Reitera-se, ainda, conforme citado pelo gerente de serviços públicos da Procuradoria do município de Londrina, que está pendente o julgamento (previsto para o dia 21 de maio de 2021) do recurso extraordinário nº 1008166 que, em sede de repercussão geral, decidirá sobre a obrigatoriedade ou não do poder público em ofertar a Educação Infantil, mais especificamente a creche, visto que a pré-escola já compõe a educação obrigatória.

Por fim, destaca-se a importância de analisar a judicialização da educação e seus efeitos, visto que, devido ao grande número de decisões encontradas, os órgãos do Sistema de Justiça têm se tornado atores relevantes nas fases de formulação e implementação das políticas públicas. Nesse contexto, frise-se a importância da declaração do direito à educação e do direito de acesso à justiça.

REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, T. M. de F. As relações entre o público e o privado na oferta educacional no Brasil. In: PINTO, J. M.; SOUZA, S. A. de. (Org). **Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xâma, 2014, p.208.
- ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto do Fundeb. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, [S.l.], v. 10, out. 2020. ISSN 2236-5907. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/104091>>. Acesso em: 07 jan. 2021.
- ALVES, T. *et al.* Financiamento da escola pública de educação básica: a proposta do simulador de custo-aluno qualidade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0223702, 2019 .
- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227145, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782017000400200&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2020. E-pub 09-Out-2017. <http://dx.doi.org/10.1590/s1413-24782017227145>.
- ALVES, T.; SILVEIRA, A. A. D.; BRUNO, D. de J. dos R. Financiamento da expansão da educação infantil em condições de qualidade: um estudo dos municípios da região metropolitana de Curitiba a partir do SIMCAQ. **Revista Inter Ação**, 45(2), 493-514; 2020. <https://doi.org/10.5216/ia.v45i2.62186>
- ARANTES, R B. Judiciário: entre a política e a justiça. IN: ARANTES, R. B. **Judiciário e política no Brasil**. São Paulo: Idesp/Sumare Educ, 1997.
- ARANTES, P. H. de O. **Perspectivas de atuação do Ministério Público nas lutas pela efetividade do direito à educação infantil**. 2011. 147 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, 2011.
- ARENHART, S. C. As ações coletivas e o controle das políticas públicas pelo poder judiciário. **Revista Eletrônica do Ministério Público Federal**. 2009. Disponível em: <http://www.prrj.mpf.mp.br/custoslegis/revista_2009/2009/aprovados/2009a_Tut_Col_Arenhart%2001.pdf> Acesso em: 20 out. 2018.
- BARCELLOS, A. P. de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.
- BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41 n. 142, jan./abr., 2011. p. 116-141.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei federal nº 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da criança e do adolescente. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1990.

BRASIL. **Lei federal nº 8.437**. Dispõe sobre a concessão de medidas cautelares contra atos do Poder Público e dá outras providências. Brasília, 30 jun. 1992.

BRASIL. **Lei federal nº 9.394**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 08 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Código de Processo Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm>. Acesso em: 19 jan. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito fundamental nº 45-9**: Distrito Federal. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 29 de abril de 2004.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 436996. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Município de Santo André. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 26 de janeiro de 2005. **Diário de Justiça da União**. Brasília, 07 nov. 2005.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.. Brasília, 12 nov. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm>. Acesso em: 19 jan. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45 de 30 dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e

acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, 30 dez. 2004.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, 15 de dez. 2016.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, 26 ago. 2020.

Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm#:~:text=Altera%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20para,disponibiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20dados%20cont%C3%A1beis%20pelos> Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Diretoria de estudos educacionais. **Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016.** Brasília: INEP, 2018.

BRASIL. **Lei federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasil, 1985. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 16 mai. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp75.htm> Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm> Acesso em: 26 jul. 2019.

BARROSO, L. R. Judicialização, ativismo e legitimidade democrática. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, n. 18, abr. 2009. Trimestral. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1235066670174218181901.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BARROSO, L. R. Jurisdição Constitucional: a tênue fronteira entre o direito e a política. **Revista Eletrônica Migalhas**. 2014. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/194782/jurisdicao-constitucional-a-tenue-fronteira-entre-o-direito-e-a-politica>> Acesso em 04 jun. 2020.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de: COUTINHO, C. N. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.117.

CAJUELLA, F. S. **O Acesso à Justiça e o Direito à Educação Infantil**: um estudo sobre a atuação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2016. Dissertação de Mestrado, São Paulo: Escola de Direitos de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.

CANELA JUNIOR, O. O orçamento e a “reserva do possível”: dimensionamento no controle judicial de políticas públicas. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 2. ed.

CARVALHO, E. R. de. Em busca da judicialização da política no Brasil: apontamentos para uma nova abordagem. **Rev. Sociol. Polít.** Curitiba, n. 23, p. 115-126, nov. 2004.

CITTADINO, G. **Poder judiciário, ativismo judicial e democracia**. Trabalho apresentado no Seminário Temático Controles Democráticos e Responsabilidade Pública, no XXV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Caxambu, Minas Gerais, 16 a 20 de outubro de 2001. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/encontros/papers/25-encontro-anual-da-anpocs/st-4/st05-3/4575-gcittadino-poder/file>> Acesso em 08 dez. 2020.

CORREA, B. Políticas de educação infantil no Brasil: ensaio sobre os desafios para a concretização de um direito. **Jornal de Políticas Educacionais**. n° 9, janeiro-junho, 2011. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/25172>>. Acesso em 08 ago. 2019.

CORREA, B.; ADRIÃO, T. Direito à educação de crianças até 6 anos enfrenta contradições. **Revista Andusp**, 2010.

CURY, C. R. J. A educação infantil como direito. In BRASIL. Ministério da Educação. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de educação infantil**. 1998. v. 2. p. 9-15.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M.. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009.

DAMASCO, D. G. de B. **O direito à educação: a atuação das Promotorias de Justiça e de defesa da educação do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, entre 2001 e 2007**. Dissertação (Mestrado em Educação) Universidade de Brasília, 2008.

DIDONET, V. A educação infantil na LDB/1996: mudanças depois de 2007. In BZERZINSKI, Iria. **LDB/1996 contemporânea**: contradições, tensões, compromissos. São Paulo: Cortez, 2014. p. 144-170.

DONIZETTI, E. A força dos precedentes no Novo Código De Processo Civil. **Revista Direito Unifacs**, n. 175, p. 1-30, 2019. Disponível em: <

<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3446/2472>> Acesso em 18 dez. 2020.

DOURADO, L. F. A institucionalização do sistema nacional de educação e o plano nacional de educação: proposições e disputas. **Educação & Sociedade**, [s.l.], v. 39, n. 143, p.477-498, jun. 2018. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302018203079>> Acesso em 09 dez. 2020.

DUARTE, C. S. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. p. 113-118.

DUARTE, C. S. A educação como um direito fundamental de natureza social. **Educação e sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007, p. 691-713.

FARENZENA, N. Nas pegadas do salário-educação: um olhar sobre sua repartição entre esferas de governo. **Textura - Ulbra**, v. 19, n. 40, p. 139-157, 2017.

FELDMAN, M. **Os Termos de Ajustamento de Conduta para efetivação do direito à Educação Infantil**: Considerações a partir do contexto Paranaense. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2017.

FERRAZ, M. Estado, política e sociabilidade. In: SOUZA, A. R. de; GOUVEIA, A. B. G.; TAVARES, T. M (Org). **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. 3 ed. Curitiba: Appris, 2016.

FERREIRA FILHO, M. G. Poder judiciário na constituição de 1988: judicialização da política e politização da justiça. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 198, dez. 1994, p. 1-17.

FNDE. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** - RREO - Anexo X da Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília: SIOPE/ FNDE, 2010 a 2019.

FNDE. **SIMEC – Painel de Obras**. Brasília: SIMEC/FNDE. Disponível em: < <http://simec.mec.gov.br/painelObras/>> Acesso em 08 dez 2020.

GALDINO, F. O custo dos direitos. In: TORRES, R. L. (Org). **Legitimação dos direitos humanos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

GAURI, V.; BRINKS, D. M. Introduction: The Elements of Legalization and the Triangular Shape of Social and Economic Rights. In: **Courting Social Justice: Judicial enforcement of social and economic rights in the developing world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

GONÇALVES, A. B. V. **Judicialização da educação infantil no Paraná: uma análise das decisões do Tribunal de Justiça do Paraná (2006-2017)**. UFPR, 2018. Trabalho de conclusão de curso.

GONÇALVES, L. F. **Atuação da Defensoria Pública do Paraná para a garantia do direito ao acesso à creche no Município De Curitiba**. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2018.

GOUVEIA, A. B. O financiamento da educação no Brasil e o desafio da superação das desigualdades. In: SOUZA et al. **Políticas Educacionais: conceitos e debates**. Curitiba: Ed. Appris, 2ª ed., 2016.

GRINOVER, A. P. O controle jurisdicional de políticas públicas. In: GRINOVER, A. P.; WATANABE, K. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 2. ed. p. 125-150.

HOLMES, S. **O custo dos direitos** [livro eletrônico]: por que a liberdade depende dos impostos / HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R.; tradução CIPOLLA, M. B. São Paulo: Martins Fontes, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>> Acesso em: 07 dez. 2020.

JACOB, C. A. A. A “reserva do possível”: obrigação de previsão orçamentária e de aplicação da verba. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 2. ed. p. 237-283.

KUHLMANN JR., M. **Infância e educação infantil: uma abordagem histórica**. Porto Alegre: Mediação, 2015. 7. ed.

LONDRINA. **Lei nº 12.291 de 23 de junho de 2015**. Adequa o Plano Municipal de Educação (PME), instituído pela Lei nº 11.043, de 6 de outubro de 2010, às diretrizes, metas e estratégias previstas no Plano Nacional de Educação (PNE), em conformidade com a Lei Federal nº 13.005, de 25 de junho de 2014, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www1.cml.pr.gov.br/leis/2015/web/LE122912015consol.html>> Acesso em: 06 jan. 2020.

LONDRINA. **Lei nº 9.012 de 23 de dezembro de 2002**. Cria e organiza o Sistema de Ensino do município de Londrina e o Conselho Municipal de Educação. Londrina, 23 dez. 2002. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/l/londrina/lei-ordinaria/2002/901/9012/lei-ordinaria-n-9012-2002-cria-e-organiza-o-sistema-ensino-do-municipio-de-londrina-e-o-conselho-municipal-de-educacao>> Acesso em: 14 jun. 2020.

LOPES, J. R. de L. Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do judiciário no estado social de direito. In: FARIA, José Eduardo (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça**. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

LOPES, J. R. de L. Em torno da reserva do possível. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

MACHADO, L. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Direito à educação e legislação do ensino. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. **O Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997**, Brasília: ANPAE/Campinas: Editora: Autores Associados, 2001.

MACIEL, R. A. P. O Sistema Jurídico Brasileiro e a influência do *Common Law*. **Conteúdo Jurídico**: Brasília, 2017. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/50591/o-sistema-juridico-brasileiro-e-a-influencia-do-common-law>> Acesso em 14 dez. 2020.

MALTA, N. S. N. P.; CARVALHO, M. P. de; ANDRADE, I. A. A formação do Common Law e Civil Law: reflexões sobre os precedentes vinculantes e o sistema jurídico brasileiro. **Encontro de Pesquisas Judiciárias**: ENPEJUD, Maceió, p. 323-334, dez. 2019. Disponível em: <<http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/472>> Acesso em: 01 dez. 2020.

MARINHO, C. M. **Justiciabilidade dos direitos sociais**: análise de julgados do direito à educação sob o enfoque da capacidade institucional. 2009. 120f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MARTINES, E. **Educação cidadania e Ministério Público**: o artigo 205 da constituição e sua abrangência. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 2006.

MASSON, L. Dal S.. **A judicialização do acesso à educação infantil**: a Defensoria Pública como promotora da inclusão social. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Ribeirão Preto, UMAERP, Ribeirão Preto, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**: análise da LDB e da Constituição Federal. 1ª ed. São Paulo: Xamã, 2001.

OLIVEIRA, R. P. de. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro: 1999.

OLIVEIRA, R. R. A. **Judicialização da educação, a atuação do Ministério Público como mecanismo de exigibilidade do direito à Educação no município de Juiz de Fora-MG**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011.

OLIVEIRA, V. E. de. (org) **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

OLIVEIRA, V. E. de; MARCHETTI, V. O Judiciário e o Controle sobre as Políticas Públicas: a judicialização da educação no município de São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 37., 2013, São Paulo. **Trabalho Apresentado**. São Paulo: Anpocs, 2013. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8553&Itemid=459>. Acesso em: 5 out. 2018.

OLIVEIRA, F de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, n. 22, p. 8–28, 1988.

PANNUNZIO, E. O poder judiciário e o direito à educação. In RANIERI, Nina; RIGHETTI, Sabine. **Direito à educação**: aspectos constitucionais. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009. p. 61-88.

PARANÁ. **Lei nº 9.479 de 25 de junho de 2015**. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências. Paraná, 25 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=143075&indice=1&totalRegistros=110&dt=15.0.2021.13.14.36.47>> Acesso em: 06 jan. 2021.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar nº 17482054. Requerente: Município de Curitiba. Requerido: Particular. Relator: Renato Braga Bettega. Curitiba, 18 dez. 2018.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Aditamento em Suspensão de Liminar nº 17471295. Requerente: Município de Londrina. Requerido: Particular. Relator: Renato Braga Bettega. Curitiba, 27 abr. 2018.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Agravo Interno em Suspensão de Liminar nº 1746971502. Requerente: Município de Curitiba. Requerido: Particular. Relator: Renato Braga Bettega. Curitiba, 01 out. 2018.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Agravo Interno em Suspensão de Liminar nº 00074077520198160000. Requerente: Município de São José dos Pinhais. Requerido: Particular. Relator: Adalberto Jorge Xisto Pereira. Curitiba, 17 jun. 2019.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Agravo Interno em Suspensão de Liminar nº 00470105820198160000. Requerente: Município de Curitiba. Requerido: Particular. Relator: Adalberto Jorge Xisto Pereira. Curitiba, 06 dez. 2019.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Suspensão de Liminar nº 1747660101. Requerente: Município de Cidade Gaúcha. Requerido: Particular. Relator: Renato Braga Bettega. Curitiba, 25 jul. 2019.

PARANÁ. Tribunal de Justiça. Apelação Cível e Remessa Necessária nº 15922126. Requerente: Município de Londrina. Requerido: Ministério Público do Paraná. Relator: Ana Lúcia Lourenço. Curitiba, 19 set. 2017.

PENNA, B. S. Ativismo Judicial à Brasileira : “ Papel Criador do Intérprete ” X “ Papel Criativo do Intérprete ” — Dois Casos Paradigmáticos do Supremo Tribunal Federal Judicial. **Revista de Direito Privado**, v. 70, n. Outubro, 2016. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDPriv_n.70.03.PDF> Acesso em 16 dez. 2020.

PINTO, J. M. de R.; ALVES, T. Ampliação da obrigatoriedade na educação básica. Como garantir o direito sem comprometer a qualidade? **Retratos da Escola**: Educação Básica Obrigatória. CNTE. Volume 4, número 7, julho a dez de 2010.

PINTO, J. M. de R. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**: Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-172, jan./jun. 2012.

PINTO, J. M. de R. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação & Sociedade**, [s.l.], v. 37, n. 134, p.133-152, mar. 2016. FapUNIFESP (SciELO). Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302016157682>> Acesso em 07. Out. 2020.

PIRES, D. de O. **A construção histórica da relação público-privada na promoção do direito à educação no Brasil**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, RS, 2015.

POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. IN: POULANTZAS, N. **O Estado em Crise**. Rio de Janeiro: Graal, 1975.

REBELL, M. A. Adequacy litigations: A new path to equity. Bringing Equity Back: **For A New Era In American Educational Policy**, p. 291–323, 2005. Disponível em: <[http://www.schoolfunding.info/resource_center/research/Rebell Chapter Final for TCPress March 2004 _for Janet Siegel_.pdf](http://www.schoolfunding.info/resource_center/research/Rebell_Chapter_Final_for_TCPress_March_2004_for_Janet_Siegel_.pdf)>.

REBELL, M. A. **Safeguarding the Right to a Sound Basic Education in Times of Fiscal Constraint**, 75 ALB . Provided by : Arthur W . Diamond Law Library , Columbia University Content downloaded / printed from HeinOnline -- Your use of this " (2011).

REBELL, M. A. The Courts' Consensus: Money Does Matter for Educational Opportunity. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 674, n. 1, 2017.

REHEM, F. Q. N.; FALEIROS, V. de P.. A educação infantil como direito: uma dimensão da materialização das políticas para a infância. **Rev. Diálogo Educ.** [online]. 2013, vol.13, n.39, p. 691-709.

RIZZI, E.; XIMENES, S. B.. Litigância estratégica para a promoção de políticas públicas: as ações em defesa do direito à educação infantil em São Paulo. In: FRIGO, Darci; PRIOSTE, Fernando; ESCRIVÃO FILHO, Antônio Sérgio. **Justiça e direitos humanos**: experiências de assessoria jurídica popular. Curitiba: Terra de Direitos, 2010. p. 105-127.

SALVADOR, E. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **SERV. SOC. SOC**, São Paulo, V. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SALVADOR, E. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 4-22, 22 dez. 2012. Universidade Estadual de Londrina.

SANTOS, B. de S. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013.

SANTOS, B. de S. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Corte, 2007.

SANTOS, B. de S.; MARQUES, M. M. L.; PEDROSO, J. **Os tribunais nas sociedades contemporâneas**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 1995.

SARLET, I. W. **Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais**: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf>. Acesso em: 16/08/2018.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

SCAFF, E. A. da S.; PINTO, I. R. de R. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, jun. 2016. p. 431-454.

SILVA, E. P. I. Dias da. **Os efeitos da atuação do sistema de justiça nas políticas de educação infantil**: estudo de caso no município de Araucária/Pr. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2016.

SILVEIRA, A. D. **Direito à educação e o ministério público**: uma análise da atuação de duas promotorias de justiça da infância e juventude do interior paulista. 2006. 263 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

SILVEIRA, A. D. A exigibilidade do direito à educação básica pelo Sistema de Justiça: uma análise da produção brasileira do conhecimento. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, dez. 2008, p. 537-555.

SILVEIRA, A. D. **O direito à educação de crianças e adolescentes**: análise da atuação do Tribunal de Justiça de São Paulo (1991-2008). 2010. 303 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVEIRA, A. D. **Possibilidades e limites da judicialização da educação**: análise do sistema de justiça do Paraná. Curitiba: UFPR, 2015. 104 páginas. Relatório técnico.

SILVEIRA, A. D.; *et al.* **Efeitos da atuação do sistema de justiça no direito à educação infantil**: um estudo da judicialização da política educacional em três estados brasileiros. Curitiba: UFPR, 2018. 342 páginas. Relatório técnico.

SILVEIRA, A. D.; XIMENES, S. B.; OLIVEIRA, V. E. de; CRUZ, S. H. V.; BORTOLLOTTI, N. Efeitos da judicialização da educação infantil em diferentes

contextos subnacionais. **Cadernos de Pesquisa**, [S.L.], v. 50, n. 177, p. 718-737, set. 2020.

STAKE, R. Pesquisa qualitativa/naturalista – Problemas epistemológicos. PUC-RJ. **Comunicação**. 1982

TAPOROSKY, B. C. H. **O controle judicial da qualidade da oferta da educação infantil**: um estudo das ações coletivas nos Tribunais de Justiça do Brasil (2005-2016). Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, PR, 2017.

TASSINARI, C. **Jurisdição e ativismo judicial: limites da atuação do judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

TATE, C. N.; VALLINDER, T.. The global expansion of judicial power: the judicialization of politics. In: TATE, C. .; VALLINDER, T. **The Global Expansion of Judicial Power**. Nova Iorque: New York University Press, 1995. p. 1-10.

TAYLOR, M. M. O judiciário e as políticas públicas no Brasil. **Dados Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, 2007, p. 229-257.

VICTOR, R. A. de. **Judicialização de políticas públicas para a educação infantil**: características, limites e ferramentas para um controle judicial legítimo. São Paulo: Saraiva, 2011.

XIMENES, S. B. O Conteúdo Jurídico do Princípio Constitucional da Garantia de Padrão de Qualidade do Ensino: uma contribuição desde a teoria dos direitos fundamentais. **Educ. Soc.**, [s.l.], v. 35, n. 129, p.1027-1051, dez. 2014. FapUNIFESP (SciELO). DOI: 10.1590/es0101-73302014143815.

XIMENES, S. B.; SILVEIRA, A.D. Judicialização da Educação: caracterização e crítica. IN: OLIVEIRA, V. E. de. (org) **Judicialização de Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019.

WANG, D. W. L. Escassez de recursos, custos dos direitos e reserva do possível na jurisprudência do STF. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (org.). **Direitos Fundamentais: orçamento e "reserva do possível"**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

WATANABE, K. Controle jurisdicional das políticas públicas – “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. In: GRINOVER, A. P; WATANABE, K. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 2. ed. p. 213-236.

ZANETI JR., H. A teoria da separação de poderes e o estado democrático constitucional: funções de governo e funções de garantia. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 2. ed. p. 33-72.

ZUFELATO, C. Controle judicial de políticas públicas mediante ações coletivas e individuais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo. **O controle jurisdicional de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.2. ed. p. 310-

331.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DEFENSOR PÚBLICO

- 1) Qual sua formação, além do Direito? Quando iniciou seu trabalho como defensor público, e em que áreas atuou e atua?
- 2) Como está estruturada a área que atende à educação, quantos defensores, como se dividem, quantos assessores, estagiários, pessoal técnico, administrativo? Espaço físico, agenda para atendimento...
- 3) Quais demandas chegam à DP sobre a educação? Existe algum cadastro alimentado com dados dos demandantes e das medidas ajuizadas? Teria como disponibilizar para fins da pesquisa?
- 4) E à Educação Infantil especificamente? Quais demandas e encaminhamentos?
- 5) Quais medidas a DP tem tomado em relação aos pedidos de vagas em creche? Mandado de segurança? ACP, TAC?
- 6) Como tem sido este processo? Quais documentos, prazos, orientações encaminhadas aos demandantes?
- 7) Como as pessoas conhecem o serviço da DP? Poderia descrever o perfil dos demandantes?
- 8) Como entende o papel da Defensoria Pública em relação à garantia do direito à educação?
- 9) Qual é a relação com demais atores do sistema de justiça e de proteção da criança e adolescente, como o Conselho Tutelar, CREAS, CRAS, Conselhos Escolares, Secretaria Municipal de Educação e outras organizações da sociedade civil?
- 10) O que poderia dizer em relação à ação de suspensão de liminar? Após sua propositura, a demanda diminuiu? Se sim, qual é a explicação para isso?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROCURADOR DO MUNICÍPIO

- 1) Qual o tempo de atuação na Procuradoria? Acompanha a questão dos pedidos por vaga desde quando?
- 2) Qual é a frequência e volume de atuação da procuradoria do município em assuntos relacionados à Educação Infantil? Existem outras demandas além de pedidos por vagas na Educação Infantil?
- 3) Existe algum responsável direto por esses pedidos? Como estes são distribuídos e encaminhados na Procuradoria?
- 4) Existe algum sistema próprio para receber e encaminhar esses pedidos? Como é o processo todo, incluindo a comunicação com a Secretaria de Educação?
- 5) Todos os pedidos são para crianças de 0 a 3 anos ou há pedidos também para crianças de 4 e 5 anos? Desde quando tem conhecimento desses pedidos?
- 6) Das ações pedindo por vagas, solicitam matrícula em CMEI específico?
- 7) Há pedidos por vagas especificamente nas instituições conveniadas? Qual a quantidade, o período, e o encaminhamento dado?
- 8) São todos pedidos individuais ou existem coletivos também? Quais os litigantes? Defensoria, MP, advogados particulares, Núcleos de Práticas Jurídicas de Universidades, outros?
- 9) Qual a natureza das ações (de Obrigação de Fazer, mandado de segurança, etc.)? Há diferença no encaminhamento desses pedidos pela Procuradoria?
- 10) O que levou a Procuradoria a entrar com o pedido de suspensão de liminares junto ao TJ?
- 11) Por que essa estratégia foi utilizada?
- 12) O que mudou no fenômeno da judicialização após a propositura da ação de suspensão de liminar?
- 13) Qual é o tempo que leva para as decisões que tiveram a liminar suspensa transitarem em julgado?
- 14) O posicionamento da procuradoria, na defesa dos interesses do município, tem levado em consideração, prioritariamente, quais argumentos?

- 15) Para elaboração dos argumentos, foram envolvidos outros profissionais? Professoras, diretoras, pedagogas, etc.?
- 16) Existiu alguma audiência pública ou algum momento coletivo de discussão com a sociedade para o município tratar desse assunto sobre decisões judiciais dos pedidos por vaga?
- 17) Existe algum alinhamento sobre essa questão com a atuação do Conselho Tutelar, MP e DP, ou demais Conselhos, ou outros atores envolvidos?
- 18) Como era dado o encaminhamento nos pedidos individuais antes da Suspensão das Liminares? Tempo do processo?
- 19) Antes da concessão da Suspensão das Liminares, as crianças chegaram a ser matriculadas? Se sim, qual o encaminhamento dado em relação a essas crianças? Algum ofício chegou a ser encaminhado para a Secretaria de Educação ou outra forma de comunicação?
- 20) E os pedidos que tem chegado sem liminar? Como a procuradoria tem atuado nesses processos julgados e deferidos (sem liminar).
- 21) Se não interfere na decisão final, qual seria outra estratégia pensando na contenção da judicialização da Educação Infantil?
- 22) Qual a sua percepção sobre o fenômeno da judicialização da educação infantil?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM SECRETARIA DE EDUCAÇÃO

- 1) Você poderia contar como encontrou a problemática do acesso à Educação Infantil no momento em que assumiu a secretaria de educação?
- 2) Nesse momento, costumavam chegar demandas por vagas diretamente para a secretaria? Quem a população costumava procurar?
- 3) Quais foram os esforços empreendidos durante a sua gestão para ampliar as vagas na Educação Infantil?
- 4) Para compreender melhor o cenário do crescimento da oferta da EI em Londrina, poderia descrever as políticas do município voltadas para a ampliação das vagas nas creches?
- 5) Como a distribuição dos docentes acompanhou o crescimento da oferta de vagas?
- 6) Qual a orientação que a Secretaria dava à família no caso de não haver vaga na instituição?
- 7) Como funciona a Central Única de Vagas? Qual é o quadro de pessoal disponibilizado para este local?
- 8) É possível divulgar o número de crianças que aguardam em fila de espera?
- 9) Havia alguma orientação a respeito da priorização da oferta das vagas em relação às crianças mais pobres? Pois quem procura a Defensoria Pública só pode ser atendido por esta instituição se comprovar renda até 3 salários mínimos... para obter acesso gratuito à justiça.
- 10) Qual era o procedimento da Secretaria quando chegava uma decisão judicial para matrícula da criança?
- 11) Como a gestão percebeu o fenômeno dos pedidos judiciais requerendo vagas nas creches via Defensoria Pública?
- 12) Qual o impacto da atuação da Defensoria Pública para a organização da gestão do município?
- 13) Como analisa o processo do direito ao acesso à Educação Infantil por meio do Sistema de Justiça?
- 14) Por que o atendimento é maior nas instituições conveniadas?
- 15) Você acha que o alto número de matrículas conveniadas com o setor privado tem alguma relação com o processo de judicialização?